

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Katerin Peärnberg

**EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU KAHEPOOLSETELE VÄLISLEPINGUTELE
SOTSIAALKINDLUSTUSE VALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja:
dr iur René Värk

Tallinn
2014

Iseseisva töö deklaratsioon

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor: Katerin Peärnberg
/allkiri/

.....
/kuupäev/

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele.

Juhendaja: *dr iur* René Värk
/allkiri/

.....
/kuupäev/

Kaitsmisele lubatud

Kaitsmiskomisjoni esimees
/allkiri/

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
I. SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE OLEMUS JA EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE LOJAALSUSKOHUSTUS	9
1.1. Sotsiaalkindlustuse mõiste.....	9
1.2. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise olemus.....	12
1.3. Kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute olemus.....	14
1.4. Lojaalsuskohustuse mõju pärast Euroopa Liiduga liitumist sõlmitud välislepingutele	18
II. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU KAHEPOOLSETELE SOTSIAALKINDLUSTUSALASTELE VÄLISLEPINGUTELE	24
2.1. Mittediskrimineerimise põhimõtte mõju kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele	24
2.2. Määruste nr 883/2004 ja nr 1231/2010 suhe Eesti poolt kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega.....	31
2.3. Määruse nr 883/2004 suhe Eesti poolt teiste liikmesriikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega.....	34
III. EUROOPA LIIDU ISIKUANDMETE KAITSE ALASE REGULATSIOONI MÕJU KOLMANDATE RIIKIDEGA SÕLMITAVATELE VÄLISLEPINGUTELE	41
3.1. Andmekaitse direktiiv ja selle seos kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega	41
3.2. Isikuandmete edastamise tingimused kolmandasse riiki, mille andmekaitse taset pole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks	43
3.3. Andmekaitse direktiivi ja uue isikuandmete kaitse üldmääruse võrdlus.....	53
KOKKUVÕTE	59
SUMMARY	65
KASUTATUD KIRJANDUS	71
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID	72
KASUTATUD KOHTULAHENDID	73
KASUTATUD MUUD ALLIKAD.....	74
Lisa 1. Euroopa Liidu isikuandmete kaitse põhimõtetega kooskõlas olevad isikuandmete kaitse tüüpsätted	75

SISSEJUHATUS

Viimaste aastakümnete demograafilisi muutusi Euroopas iseloomustab inimeste mobiilsuse oluline kasv. Üha enam minnakse teise riiki tööle, reisima, õppima või pensionipõlve veetma. Üldistes globaliseerumise tingimustes on muutumas üha tavapäraseks elada ja töötada oma eluea jooksul mitmes erinevas riigis. Sellises olukorras on oluline, et isiku sotsiaalkindlustusalased õigused liiguksid temaga kaasa.

Sotsiaalkindlustuse olulisus seisneb selles, et ilma sotsiaalkindlustuseta võib inimene jääda ilma igasugusest sissetulekust, arstiabist kui ka muudest vajalikest riigi poolt pakutavatest teenustest. Sotsiaalkindlustusega puutuvad ühel või teisel ajahetkel kokku kõik inimesed. Sotsiaalkindlustuse temaatika puudutab ka näiteks äriühinguid, kes vajavad oma ettevõtete käigus hoidmiseks kvalifitseeritud tööjõudu. Töötajate liikumine elavdab aga omakorda rahvusvahelist majandust.¹

Õigus sotsiaalkindlustushüvitistele on alati olnud piiratud riikide territooriumidega ning riigid ei võta hüvitise määramisel reeglina arvesse teistes riikides omandatud kindlustusperioode. Ka Eesti sotsiaalkindlustussüsteem toetub sarnastele põhimõtetele. Rahvusvahelisel tasandil puudub aga ühtne piiriülestel juhtudel kohalduv sotsiaalkindlustussüsteem. Selle tulemusena on üle piiri liikuvatel inimestel risk kaotada oma õigused sotsiaalkindlustusele.

Selleks, et ühiskonna demograafiliste muutustega kaasas käia ning eelnimetatud riske vähendada, on riigid otsustanud läbi rahvusvahelise koostöö võtta meetmeid oma sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks. Koordineerimise eesmärgiks on tagada sotsiaalkindlustusalaste õiguste tekkimine ja säilimine piiriülestes olukordades.

Euroopa Liidus on liikumisvabadust kasutavatele isikute õigus sotsiaalkindlustusele tagatud peamiselt läbi sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismääruse nr 883/2004² ning selle rakendusmääruse nr 987/2009.³⁴ Nagu nimigi ütleb, siis nende määruste eesmärk on rajada üksnes koordineerimissüsteem.

¹ H. Bedes (editor). The international guide to social security: a country overview. The Hague: Kluwer Law International, 1995, p 17.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). –ELT L 166, 30.04.2004, lk 1—123.

³ Nimetatud määrused asendavad varemkehtinud sotsiaalkindlustuse koordineerimismääruseid nr 1408/71 ja nr 574/72.

Samas ei liigu inimesed vaid Euroopa Liidus. Seega on oluline, et riigid võtavad meetmeid ka juhul, kui isik liigub kolmandasse riiki.⁵ Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2014–2017 näeb ette, et Sotsiaalministeeriumi eesmärgiks ei ole mitte ainult tagada hüvitiste maksmise inimeste elu- või töökoha vahetamisel Euroopa Liidu, Šveitsi ja EMÜ piirides, vaid ka riikides, kellega on sõlmitud kahepoolsed sotsiaalkindluslepingud.⁶ Riigid tagavad seega isikute sotsiaalkindlustusalaste õiguste säilimise isikute liikumisel kolmandatesse riikidesse läbi kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimise.

Euroopa Liidu õiguse mõju liikmesriikide riigisisesele õigusele kasvab pidevalt ning seda ka sotsiaalkindlustuse valdkonnas.⁷ Euroopa Liidu leping ei sisalda küll üldist õiguslikku alust, mis looks Euroopa Liidule otsese välissuhete alase pädevuse,⁸ kuid samas leidis Euroopa Kohus kohtuasjas *Komisjon vs Taani*, et Euroopa Liit on omandanud välispädevuse tulenevalt oma Euroopa Liidu sisesest kompetentsist.⁹ 1962. aastal ütles aga Euroopa Kohus kuulsaks saanud otsuses *Van Gend en Loos*, et ühendus moodustab rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra, mille huvides riigid on piiranud oma suveräänseid õigusi ja mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid vaid ka nende kodanikud.¹⁰ Seega on selge, et Euroopa Liiduga liitudes võttis Eesti endale kohustused, mis piiravad Eesti riigi suveräänseid õiguseid. Kehtib Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus siseriikliku õiguse üle ning liikmesriikide kohustus olla liidule lojaalne. Lisaks mõjutavad liikmesriikide kohustusi ka Euroopa Liidu määrused ja direktiivid.

Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 26 sätestab teiselt poolt, et iga kehtiv leping on kohustuslik tema osalistele ja nad peavad seda ausameelselt täitma.¹¹

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – OJ L 284, 30.10.2009, lk 1–42.

⁵ Kolmas riik käesoleva magistritöö tähenduses on riik, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik ega Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriik. Kolmandateks riikideks on ka Euroopa Liidu kandidaatriigid. Kolmandate riikide ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide eristamine ülejäänud maailma riikidest on käesolevas töös oluline seetõttu, et Euroopa Liidus toimub sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine läbi määruste nr 883/2004 ja nr 987/2009, kuid kolmandate riikidega on liikmesriikidel sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks tulnud siamaani sõlmida selle riigiga kahepoolne välisleping. Välisriik käesoleva töö tähenduses on üldjuhul iga riik, mis ei ole Eesti Vabariik.

⁶ Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2014–2017. – <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html> (01.05.2014).

⁷ F. Pennings. Introduction to European social security law. The Hague: Kluwer Law International, 2001, p xvii.

⁸ G. de Baere. Constitutional principles of EU external relations. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, p 12.

⁹ EK 5.11.2002, C-467/98, *Komisjon vs. Taani*, para 82.

¹⁰ EK 5.02.1963, C-26/62, *Van Gend en Loos vs. Administratie der Belastingen*.

¹¹ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. – RT II 1993, 13, 16.

Liikmesriik on pandud seega olukorda, kus ta on ühelt poolt seotud Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega ning teiselt poolt peab täitma välislepingut.¹²

Käesolevas töös analüüsib töö autor mitmeid probleeme, mis võivad kaasneda kohustusega arvestada Euroopa Liidu õigust kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel ja rakendamisel. Nimel ei ole see liikmesriikidele alati lihtne ülesanne. Liidu õigussüsteem on äärmiselt keeruline ning tihti puudub selgus, kuidas liikmesriik Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi täpselt täitma peaks. Sellest tulenevalt võivad liikmesriikidel tekkida raskused välislepingute läbirääkimistel, siseriiklikul menetlemisel või juba jõustunud välislepingu rakendamisel. Sellises olukorras võib ka juhtuda, et isikule jäävad tema sotsiaalkindlustusalased õigused kas üldse või õigeaegselt tagamata.¹³

Teine suurem probleem tekib seoses isikuandmete edastamisega kolmandatesse riikidesse. Euroopa Liidus reguleerib isikuandmete kaitset andmekaitse direktiiv nr 95/46/EÜ. See direktiiv on Eestis üle võetud isikuandmete kaitse seadusega. Euroopa Liidu õigus seab isikuandmete edastamisele kolmandatesse riikidesse tugevad piirangud. Eriti piiravad reeglid on Euroopa Liidus ette nähtud juhtudeks, kui andmeid edastatakse kolmandasse riiki, mille isikuandmete kaitse ei ole piisav ja samuti juhul, kui edastatakse delikaatseid isikuandmeid. Eesti sõlmib samas oma välislepinguid just suuremas osas kolmandate riikidega, mille andmekaitse taset ei ole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Kui riigil puudub õiguslik alus isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki või puudub selgus, millistel tingimustel isikuandmeid edastada võib, siis ei ole ka välislepingu sõlmimine võimalik või ei saa välislepingut peale selle jõustumist rakendada.

Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste mittejärgmine võib riigile kaasa tuua ka potentsiaalse rikkumismenetluse. Iga liikmesriik vastutab oma õigussüsteemis Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest. Kui liikmesriik ei järgi ühenduse õigust ja jätab oma kohustused täitmata, on Euroopa Komisjonil volitused püüda rikkumine peatada. Samuti võib ta vajadusel anda juhtumi Euroopa Kohtusse. Selline õigus tuleneb Euroopa Komisjonile Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artiklist 258.¹⁴ Ka tulenevalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklist 61 on välislepingu olulisel rikkumisel teisel lepingupoolel

¹² P. Eeckhout. EU external relations law. Oxford: Oxford University Press, 2011, p 395.

¹³ Õiguslik ebaselgus välislepingute ja Euroopa Liidu õiguse samaaegsel kohaldamisel võib viia ka selleni, et iga riik rakendab Euroopa Liidu õigust erinevalt ning selle tulemusena võib tekkida olukord, kus püüd tagada isikute võrdset kohtlemist viib taaskord selleni, et Euroopa Liidu kodanikke koheldakse liikmesriigiti erinevalt.

¹⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – EL T C 326, 26.10.2012.

õigus välisleping lõpetada või peatada.¹⁵ Kohustuste täitmine eeldab aga õiguslikku selgust kohustuste sisus ja mahus.

Kokkuvõttes on käesoleva töö põhiprobleemiks ebaselgus, kuidas tuleb liikmesriigil rakendada Euroopa Liidu õigust kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel ja rakendamisel. Probleemi lahendamine on oluline, sest sotsiaalkindlustusalastest välislepingutest sõltuvad ühelt poolt isikute õigused sotsiaalkindlustusele ning teiselt poolt peab riik hoiduma sanktsioonidest, mis võivad kaasneda Euroopa Liidu õiguse rikkumisega. Käesoleva töö eesmärk on seega tuua rohkem selgust olukorda, kus puudub täpne arusaamine, kuidas Euroopa Liidu õigusest tulenevaid regulatsioone kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute suhtes kohaldada ning kuidas viia riigi käitumine konkreetsetes olukorras kooskõlla Euroopa Liidu õiguse ning selle eesmärkidega.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks ning iga peatükk sisaldab eraldi uurimusküsimusi, millele vastamine on vajalik käesoleva magistritöö eesmärgi saavutamiseks. Töö esimeses peatükis avan esmalt sotsiaalkindlustuse mõiste ning Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimiseõiguse ja kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute olemuse. Esimese peatüki peamine uurimusküsimus keskendub sellele, milline on Euroopa Liidu liikmesriikide lojaalsuskohustuse mõju sellistele kahepoolsetele välislepingutele, mis on sõlmitud pärast liikmesriigi liitumist Euroopa Liiduga.

Töö teine peatükk sisaldab kolme erinevat uurimusküsimust. Esiteks küsimus, kuidas töötajate mittediskrimineerimise põhimõtte mõjutab kahepoolsetele kodakondsuspõhiste sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sisu ja rakendamist Euroopa Liidu Kohtu tõlgenduses. Teises alapeatükis analüüsin koordineerimismääruse nr 883/2004 ja määruse nr 1231/2010 suhet Eesti poolt kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega ning viimaseks koordineerimismääruse nr 883/2004 suhet nende kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega, mille Eesti on sõlminud teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega.

Töö kolmas peatükk keskendub Euroopa Liidu isikuandmete kaitse alasele regulatsiooniga seotud uurimusküsimustele. Peatüki eesmärk on kõigepealt analüüsida, millised on Euroopa

¹⁵ Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmine võib liikmesriikidele lisaks kaasa halduskoormuse tõusu ja planeerimata riigieelarvelised kulutused.

Liidu isikuandmete kaitse alase regulatsiooni seosed selliste välislepingutega, mille liikmesriigid sõlmivad või on sõlminud kolmandate riikidega. Teiseks on peatüki eesmärk välja selgitada, millistel konkreetsetel tingimustel võib välislepingute rakendamiseks Eestist kolmandasse riiki isikuandmeid edastada ja kuidas seda teha ilma Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid rikkumata. Siinkohal tuleb erilist rõhku pöörata riikidele, mille isikuandmete kaitse taset ei ole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Käesoleval hetkel ei ole sellele küsimusele ühtseid ja selgeid vastuseid, millest tulenevalt on välislepingute menetlemine ja seega ka sõlmimine raskendatud. Kolmanda peatüki viimases alapeatükis uurin hetkel käimasoleva Euroopa Liidu isikuandmete kaitse reformi võimalikke mõjusid tulevikus sõlmitavatele välislepingutele. Peatüki rõhuasetus on tulenevalt töö üldisest probleemiasetusest endiselt kahepoolsetel sotsiaalkindlustusalastel välislepingutel, kuid see ei välista peatüki tulemuste rakendamist ka teiste välislepingute puhul.

Käesoleva magistritöö teema on aktuaalne tulenevalt sellest, et Eesti puutub eespool nimetatud küsimustega välislepingute sõlmimisel ja jõustunud välislepingute rakendamisel tihedalt kokku. Eestil on kehtivad kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlmitud Venemaa Föderatsiooni, Kanada, Ukraina, Moldova Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Suurbritanniaga. Läbirääkimised on pooleli Austraalia, Ameerika Ühendriikide, Gruusia ja Aserbaidžani Vabariigiga.

Magistritöö kirjutamisel olen allikatenä kasutanud eesti- ja ingliskeelset kirjandust, Euroopa Kohtu kohtuotsuseid, Euroopa Komisjoni materjale, normatiivmaterjale ning mitmeid muid allikaid. Eesti Vabariigi poolt sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute puhul olen toetunud peamiselt välislepingute tekstidele, nende seletuskirjadele ning oma ekspertteadmistele.

Töö kirjutamisel on kasutatud järgmisi meetodeid: andmete kogumise meetod, andmete analüüsi meetod, tõlgendamise meetod ning tulemuste esitamise meetod. Andmekogumismeetodid kasutades olen kogunud uurimustööks erinevaid lähteandmeid. Seejärel olen kogutud materjale süsteemselt analüüsinud ning seejärel analüüsi tulemusi tõlgendanud. Töö lõpus on analüüsi tulemused eraldi esitatud.

I. SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE OLEMUS JA EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE LOJAALSUSKOHUSTUS

1.1. Sotsiaalkindlustuse mõiste

Käesolev töö probleemide paremaks mõistmiseks avan kõigepealt sotsiaalkindlustuse mõiste sisu. Kuna praktikas ei eristata tihti sotsiaalabi mõistet sotsiaalkindlustusest, pean vajalikuks lühidalt selgitada ka nende mõistete sisulist erinevust.¹⁶ Sotsiaalkindlustuse kui riikliku kindlustuse ühe alaliigi eesmärki selgitab järgmine definitsioon: „Sotsiaalkindlustus on riigi poolt antav garantii, millega teatud sotsiaalsete riskide realiseerumise korral tagatakse täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärsel äraelamisel.“¹⁷ Ühelt poolt annab sotsiaalkindlustus inimesele turvatunde, et ta on ühiskonna poolt kaitstud ning teiselt poolt tagab sotsiaalkindlustus isikule sissetuleku ja vajalikud teenused olukorras, kus mõni kindlaksmääratud sotsiaalse oht realiseerub.

Sotsiaalkindlustushüvitiste näol saadav sissetulek on inimesele oluline kõikide eluliste esmavajaduste rahuldamiseks. Sissetuleku omamine aitab ära hoida teiste sotsiaalsete riskide realiseerumist nagu näiteks vaesus ning on seotud ka mitmete põhiõigustega nagu näiteks inimväärikus. Samuti aitab Sotsiaalkindlustus tagada ka Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 10 tuleneva sotsiaalriigi idee elluviimist. Sotsiaalriigi põhimõtte eesmärgiks on nimelt luua eeldused selleks, et põhiõiguste kandjad saaksid võimalikult suurel määral kõiki oma põhiõigusi realiseerida ja täisväärtusliku liikmena ühiskondlikust elust osa võtta.¹⁸ Lisaks sissetulekule aitab sotsiaalkindlustus tagada mitmeid eluliselt olulised teenuseid nagu näiteks raviteenused, mis on omakorda seotud tervise kaitse põhiõigusega.

Millised sotsiaalsed riskid sotsiaalkindlustusega siis kaetud on? PS § 28 nimetab kuute sotsiaalset riski, mille puhul eeldatakse isiku toimetulekuraskust ja abivajadust ning mis on kaetud sotsiaalkindlustusega. Nendeks on vanadus, haigus, lapse sünd, ajutine või püsiv töövõimetus, vigastus või tööõnnetus ja töötuks jäämine. See loetelu pole aga täielik.

¹⁶ Pikemalt on sotsiaalkindlustuse mõistet ja olemust analüüsinud oma magistritöös Leili Zaglmayer: L. Zaglmayer. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuste koordineerimise õigus ja erandid hüvitiste eksportimisel: magistritöö, juhendaja: Aare Reenumägi, Tartu Ülikool, õigusteaduskond, avaliku õiguse instituut. Tartu: Tartu Ülikool, 2008. – [://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/8034/zaglmayerleili.pdf?sequence=1](http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/8034/zaglmayerleili.pdf?sequence=1) (01.05.2014).

¹⁷ Sotsiaalministeeriumi koduleht. – <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne.html> (01.10.2014).

¹⁸ K. Saaremäel-Stoilov. Sotsiaalriigi põhimõtte elementide kaitse Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. – <http://www.riigikohus.ee/?id=929> (01.05.2014).

Rahvusvahelise õiguse läbi tagatakse kaitse ka isikule põhiseaduses otseselt nimetatata sotsiaalsete riskide korral.¹⁹ Õigusalasest kirjanduses on eristatud järgmiseid sotsiaalseid riske: ebapiisav sissetulek vanadusest tingitud tööturust eemalejäämise tõttu, töövõimetus, töötus, toitja kaotus, lapse kasvatamise ja lapse eest hoolitsemisega kaasnevad kulud, teiste perekonna liikmete hooldamise kulud, vajadus arstiabi järele ja sissetuleku puudumine tasemel, mis tagaks inimväärse äraelamise.²⁰ Sotsiaalkindlustusega on veel tagatud riskid nagu tööõnnetus ja kutsehaigus, rasedus ja sünnitus, matus ja vägivallakuriteo ohvriks langemine. Pole välistatud ka sotsiaaliigi põhimõttest sotsiaalse kaitse tagamise kohustuse tuletamine rahvusvahelises õiguses veel tunnustamata, kuid ühiskonna sotsiaal-majanduslikust muutumisest tingitud uute sotsiaalsete riskide realiseerumisel.²¹ Demograafiline olukord Euroopas ja ka ülejäänud maailmas on kiiresti muutuv ning seega on muutumas ka sotsiaalsed riskid, millega riikidel silmitsi seista tuleb. Näitena võib tuua pikaajalise hoolduse hüvitised või Eestis poolelioleva töövõime kindlustuse reformi.

Sotsiaalkindlushüvitised makstakse üldjuhul välja rahas, kuid neid võidakse pakkuda ka maksusoodustustena või teenustena. Näiteks ravikindlustus on suuremas osas tagatud läbi raviteenuste ja muude tervishoiuteenuste osutamise. Käesolevat tööd puudutab enim aga pension, mida makstakse Eestis vanaduse, toitjakaotuse ja töövõimetus korral. Seda põhjusel, et Eesti poolt sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute materiaalne kohaldamisala on üldjuhul piiratud just nende hüvitistega.

Sotsiaalkindlustus on sissemaksepõhine. See tähendab, et sotsiaalkindlustust rahastatakse nii kohustuslikest maksudest või maksetest kui ka vabatahtlikest maksetest ning õigus hüvitistele sõltub üldreeglina sellest, kas isiku eest on sissemakseid sotsiaalkindlustussüsteemi tehtud. See on ka üks kriteeriumitest, mis eristab sotsiaalkindlustust sotsiaalabist.²² Sotsiaalabi rahastatakse Eestis erinevalt sotsiaalkindlustusest üldisest riigieelarvest. Sotsiaalkindlustushüvitisi makstakse juhul, kui sotsiaalne risk ilmneb ning isiku abivajadust riik erinevalt sotsiaalabist eraldi ei hinda. Näiteks makstakse vanaduspensioni isiku vanaduspensioniiikka jõudmisel ning sealjuures ei hinnata, kas isik tegelikult muude

¹⁹ RKHK 3-3-1-65-03, p 13.

²⁰ D. Pieters. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Second edition – Revised. Kluwer Law International, 2006, p 21.

²¹ R. Narits jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. – <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/> (01.05.2014).

²² Eestis näiteks kuulub sotsiaalabi alla toimetulekutoetus.

sissetulekute kõrval ka pensioni vajab. Sotsiaalabi eristamine sotsiaalkindlustusest on oluline seetõttu, et Euroopa Liidu koordineeritud sotsiaalabi suhtes ei kohaldu.

Reeglina ei mängi isiku kodakondsus sotsiaalkindlustuse saamisel rolli. Sotsiaalkindlustuse subjektideks on üldjuhul isikud, kes on teinud sotsiaalkindlustussüsteemi sisse makseid ja elavad seaduslikult riigi territooriumil. Merle Malvet on oma magistritöös ka välja toonud, et kuigi sotsiaalselt kaitset käsitlev PS § 28 lg 2 ja omandi puutumatust käsitlev § 32 lg 3 tagavad põhiõigused eelkõige kodanikule, siis rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks tuleb sotsiaalkindlustushüvitiste andmisel võrdselt kohelda ka teiste riikide kodanikke.²³

Riikidele kuulub õigus kujundada oma sotsiaalpoliitikat. Näiteks otsuses *Testa* tunnustas Euroopa Kohus liikmesriikide diskretsiooniõigust töötushüvitise saamise õiguse pikendamisel määruse nr 1408/71 artikli 69 lõike 2 alusel.²⁴ Otsuses *Thibault* tunnustas Euroopa Kohus liikmesriikide diskretsiooniõigust naiste kaitseks võetavate sotsiaalsete meetme valikul.²⁵ Ka Riigikohtu üldkogu asus otsuses nr 3-4-1-12-10 seisukohale, et sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ning sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub sealhulgas riigi majanduslikust olukorrast.²⁶

Ka Euroopa Liidus on liikmesriikidel õigus kujundada oma siseriiklikke sotsiaalkindlustussüsteeme. Riik otsustab üldjuhul selle üle, kes on tema õigusaktide alusel kindlustatud, milliseid sotsiaalseid riske ta sotsiaalkindlustusega katab ja milliseid hüvitisi annab ning milliseid tingimusi nende saamiseks täita tuleb. Sotsiaalkindlustusskeemid on riigiti erinevad tulenevalt ajaloolistest, kultuurilistest ja poliitilistest põhjustest ning ka riikides juurdunud traditsioonidest. Iga süsteem peegeldab selle riigi ajalugu, traditsioone ja kultuuritausta.²⁷ Näitena võib tuua Eesti okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse sätteid, mille alusel makstakse represseeritud isikutele soodustingimustel vanaduspensioni. Sellise sotsiaalkindlustusalase regulatsiooni loomisel on konkreetne ajalooline põhjus. Nimelt on seaduse eesmärk leevendada Eestit okupeerinud riikide poolt 1940. aasta 16. juunist kuni 1991. aasta 20. augustini õigusvastastelt represseeritud isikutele

²³ M. Malvet. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus: magistritöö. Juhendaja: Rait Maruste, Tartu Ülikool, õigusinstituut. Tartu: Tartu Ülikool, 2006.

²⁴ EK 19.06.1980, C-41/79, *Testa*, para 21.

²⁵ EK 30.04.1980, C-136/95, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés v Thibault*, para 30.

²⁶ RKÜK 3-4-1-12-10, p 58.

²⁷ M. Palmiste. Euroopa Liidu ja Eesti sotsiaalpoliitika diskursus. – Riigikogu Toimetised 4, 2001. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11868&highlight=problemaatikale&op=archive2> (01.05.2014).

tekitatud ülekohut.²⁸ Selliste erisuste arvestamine sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamisel tagab selle, et sotsiaalkindlustusega on kaetud riigile omased sotsiaalsed riskid. Arvestades ressursside piiratud mahtu, on riikidel oma sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamisel vaja arvestada ka oma haldussuutlikust ja riigieelarve piire.

1.2. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse olemus

Tulenevalt ELTL artikli 4 lõike 2 punktist b on Euroopa Liidul liikmesriikidega jagatud pädevus sotsiaalpoliitika valdkonnas. Euroopa Liidu ühise sotsiaalpoliitika ulatuse piiritleb Maastrichti lepingusse lisatud subsidiaarsusprintsip. Lähimuspõhimõtte ehk subsidiaarsusprintsipi järgi kujundab iga liikmesriik ise oma poliitika nendes alavaldkondades, kus võimalik, ning liit sekkub üksnes siis, kui on õigustatud terviklikum koordineerimine.²⁹

On leitud, et selline terviklik koordineerimine on siiski õigustatud sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Nimelt on Euroopa Liidul tulenevalt ELTL artiklist 48, mis kuulub ELTL kolmanda osa IV jaotises kehtestatud liikumisvabadust reguleerivate sätete hulka, õigus reguleerida liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist liidu territooriumil. See artikkel näeb ette, et Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestavad korra, millega esiteks kindlustatakse võõrtöötajatele ja teise liikmesriigi füüsilisest isikust ettevõtjatele ning nende ülalpeetavatele kõigi eri riikide õigusaktide kohaselt arvessevõetavate perioodide kokkuliitmine (kindlustusperioodide liitmine), et omandada ja säilitada õigus saada toetust ja arvutada toetuse suurus (*pro-rata* põhimõte) ning teiseks toetuse maksmine isikutele, kes elavad liikmesriigi territooriumil (hüvitiste eksport). Seega on ELTL-s endas sätestatud otsene alus Euroopa Liidu sotsiaalkindlustussüsteemide koordinatsioonisüsteemi loomiseks.

Euroopa Liidus on õigusakte sotsiaalkindlustuse valdkonna koordineerimiseks välja antud kogu viimase 50 aasta jooksul.³⁰ Hetkel on ELTL artikli 48 eesmärgid ja Euroopa Liidus liikumisvabadust kasutavatele isikute õigus sotsiaalkindlustusele tagatud eelkõige läbi 01.05.2010.a. jõustunud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu moderniseeritud määruse nr

²⁸ Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus. – RT I 2003, 88, 589...RT I, 06.12.2012, 10.

²⁹ M. Palmiste. Euroopa Liidu ja Eesti sotsiaalpoliitika diskursus. – Riigikogu Toimetised 4, 2001. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11868&highlight=problemaatikale&op=archive2> (01.05.2014).

³⁰ ELi sätted sotsiaalkindlustuse valdkonnas: Teie õigused liikumisel Euroopa Liidus. Euroopa Komisjon, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat. Üksus E.3. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011, lk 10.

883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (edaspidi koordineerimis määrus nr 883/2004) ning läbi selle rakendamise määruse nr. 987/2009 (edaspidi rakendusmäärus nr 987/2009, edaspidi koosnimetatult koordineerimis määrused). Määrused kehtivad lisaks 28 liikmesriigile ka neljas Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriigis: Islandil, Liechtensteinis, Norras ja Šveitsis. Need määrused asendavad varemkehtinud koordineerimis määruseid nr 1408/71³¹ ja nr 574/72.

Euroopa Liidu koordineerimis määrused, kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud ning muud sotsiaalkindlustuse alased koordineerimis instrumendid ei asenda siseriikliku õigust uue ühtse sotsiaalkindlustusalase regulatsiooniga. Euroopa Liidu koordineerimis õiguse eesmärk ei ole liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme harmoniseerida ja luua ühtne sotsiaalkindlustussüsteem, vaid liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemid kooskõlastada.

Liikmesriikidele jääb määruse alusel seega õigus kujundada oma sotsiaalkindlustussüsteemi oma äranägemise, tõekspidamise ja võimaluste kohaselt. Ka koordineerimis määruse nr 883/2004 preambula punkt 4 sätestab, et arvestada tuleb siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide erijooni ning rajada üksnes koordineerimissüsteem. Euroopa Liidu liikmesriikidel on seega teineteisest eraldiseisvad sotsiaalkindlustussüsteemid.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine tähendab, et riigid kehtestavad rahvusvahelisel tasandil ühised reeglid riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide koostoimimiseks eesmärgiga tagada sotsiaalne kaitse isikutele, kes on liikunud üle piiri. Koordineerimis reeglid määravad üksnes kindlaks, kuidas tuleks teises riigis sotsiaalkindlustusmaksete tasumist, töötamist, elamist või mõnda muud olulist asjaolu arvesse võtta hüvitise määramisel ning milliste riikide territooriumil tuleb hüvitisi välja maksta. Koordineerimis reeglitega määratakse ka kindlaks, millise riigi õigus konkreetsel üksikjuhul kohaldub. Sisuliselt peaks need reeglid tagama isikule lepingus ettenähtud tingimustel ja ulatuses samasuguse kohtlemise nende isikutega, kes on elanud ja töötanud ainult ühes riigis. Tihti on kasutatud sõna „koordineerimine“ asemel sõna „kooskõlastamine“, kuid selguse huvides tuleks siiski eelistada esimest.

³¹ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele. Kondolideeritud versioon. ELT L 28, 30.03.1997, lk 1.

Õiguse harmoniseerimine tähendab aga erinevalt koordineerimisest siseriikliku õiguse ühtlustamist rahvusvaheliste eesmärkide, miinimumstandartide, üldreeglite või isegi ühtse sotsiaalkindlustusalase reeglistikuga.³² Näitena harmoniseerivatest instrumentidest võib tuua Euroopa Sotsiaalkindluskodeksis sätestatud sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid.³³

Euroopa Liidu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise määrused pole ainukesed Euroopa Liidu poolt instrumendid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks. Euroopa Liit on mitmete kolmandate riikidega sõlminud assotsiatsioonilepingud, mis üldreeglina sisaldavad ka viidet koostööle sotsiaalkaitse valdkonnas. Euroopa Liidu ja konkreetse riigi vahelins assotsiatsiooninõukogu rakendusotsuse alusel on võimalik reaalselt koordineerida Euroopa Liidu liikmesriikide ja kolmandate riikide sotsiaalkindlustussüsteeme. Praktikas seda võimalust veel ei rakendada, kuid hetkel on sellised otsused menetluses Alžeeria, Tuneesia, Maroko, Horvaatia, Iisraeli, Makedoonia Vabariigi, Türgi, Montenegro, Albaania ja San Marinoga. On oodata, et mitmed sellised rakendusotsused jõustuvad juba 2015. aastal. Oluline on siiski mainida, et sellised assotsiatsioonilepingutel põhinevad rakendusotsused ei mõjuta kahepoolsete välislepingute sõlmimise vajadust kolmandate riikidega, kellega Euroopa Liidul assotsiatsioonileping puudub.³⁴

1.3. Kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute olemus

Kahe riigi vahel sõlmitud rahvusvahelised sotsiaalkindlustusalased välislepingud on ajalooliselt vanim rahvusvaheline instrument, mille alusel hakkasid riigid oma sotsiaalkindlustussüsteeme koordineerima.³⁵ Selliste kahepoolsete välislepingute eesmärk on sarnaselt Euroopa Liidu koordinatsioonimäärustele tagada üle piiri liikunud isikute sotsiaalkindlustusalaste õiguste säilimine.

Eesti on oma sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlminud peamiselt pensionikindlustuse valdkonnas ning nende lepingute kohaldamisalasse kuuluvad kõik riiklikud pensionid. Eestis on vastavalt riikliku pensionikindlustuse seaduse §-le 5 riikliku pensioni liikideks

³² F. Pennings. Introduction to European social security law. The Hague: Kluwer Law International, 2001, p 249.

³³ Euroopa sotsiaalkindlustuskodeks. – RT II 2004, 6, 17.

³⁴ Samuti võib iga liikmesriik assotsiatsioonilepingutel põhinevate rakendusotsuste elluviimiseks sõlmida vastava kolmanda riigiga kahepoolse andmevahetuselase kokkuleppe.

³⁵ D. Pieters, P. Schoukens (editors). The social security coordination between the EU and non-EU-countries. Antwerpen: Oxford, 2009, p 87-88.

vanaduspension, töövõimetuspension, toitjakaotuspension ja rahvapension.³⁶ Kuna iga riik kujundab oma sotsiaalkindlustussüsteemi ise, siis võivad teiste riikide hüvitised ja ka nende nimetused Eesti omadest erineda.

Eesti poolt sõlmitud välislepingud sisaldavad kolme olulist põhimõtet. Nendeks on pensionide ekspordi, pensionistaažide liitmise ning võrdse kohtlemise põhimõtted. Lisanduda võib ka sotsiaalkindlustusmaksetega topeltmaksustamise või sotsiaalkindlustuse topeltkindlustuskaitse tekkimise vältimise põhimõte, millega määratakse sealhulgas kindlaks riik, kelle õigusaktid konkreetsel juhul isikule kohalduvad ning kuhu isiku sotsiaalkindlustusmaksed tasuda tuleb.

Hüvitiste eksporditavuse ehk elukohaeeskirjadest loobumise põhimõte tähendab, et kui isikul on ühe riigi õigusaktide alusel õigus hüvitisele, siis riik maksab seda hüvitist sõltumata sellest, et isik elab väljaspool selle riigi territooriumi ehk mõnes teises riigis. Nimelt on tavapärane, et riigid piiravad oma kohustused sotsiaalkindlustuse valdkonnas oma territooriumiga (territoriaalsuse printsiip).³⁷ Näiteks tulenevalt riikliku pensionikindlustuse seaduse §-st 4 on Eesti riiklikku pensioni õigus saada Eesti alalisel elanikul ja tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elavale välismaalasel. Seega isiku kolimisel teise riiki üldreeglina pensioni maksmine katkestatakse. Koordinatsioonimäärustes ja välislepingutes sisalduv pensionide ekspordi põhimõte tähendabki, et pensioni maksmist jätkatakse, kui isik asub ühest riigist teise elama ja et isiku sotsiaalkindlustusalased õigused piiriülese liikumise korral säilivad.³⁸ Ehk teisisõnu, kui pensioni saav isik asub pärast käesoleva lepingu jõustumist ühe lepingupoole territooriumilt elama teise lepingupoole territooriumile, jätkab määratud pensioni maksmist eelmise elukoha järgne lepingupool ehk määratud pension eksporditakse teise lepingupoole territooriumile. Kokkuvõttes määratakse ja makstakse hüvitisi välislepingus sätestatud tingimustel riikide kindlustusperioodide eest sõltumata sellest, millise riigi territooriumil isik elab.

Isiku õigus sotsiaalkindlustusele sõltub enamasti seaduses ettenähtud kindlustuse, elamise või töötamise perioodide täitumisest. Reeglina peavad kindlustusperioodid olema täitunud selle riigi territooriumil, kelle sotsiaalkindlustushüvitist isik taotleb. Kindlustusperioodide liitmine koordinatsioonireeglite alusel tähendab, et hüvitise määramisel ja maksmisel võetakse vajaduse korral arvesse ka teises liikmesriigis omandatud kindlustusperioodid. Seda

³⁶ Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648...RT I, 10.01.2014, 10.

³⁷ F. Pennings. Introduction to European social security law. The Hague: Kluwer Law International, 2001, p 4.

³⁸ Rahvapensioni Eesti oma kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute alusel siiski ei ekspordi.

põhimõtet on erialaseks kirjanduses nimetatud ka perioodide võrdse kohtlemise põhimõtteks. Näiteks Eesti vanaduspensioni saamiseks peab inimesel olema vähemalt 15-aastane Eestis omandatud pensionistaaž. Kui isik on Eestis töötanud 10 aastat, kuid samas teinud 5 aastat tööd näiteks Venemaal, siis välislepingu alusel kindlustusperioodid liidetakse ning isikul tekib tänu sellele õigus Eesti pensionile. Eesti välislepingutes kasutatav üldreegel on seega see, et kui isikul ei ole vastavalt ühe lepingupoole õigusaktidele vajalik kindlustusperiood täis, võetakse lepingu järgi pensioniõiguse tekkeks arvesse teise lepingupoole kindlustusperiood tingimusel, et arvessevõetavad kindlustusperioodid ei kattu. Erinevus Eesti Vabariigi õigusaktide ja lepingute vahel seisneb selles, et erinevalt lepingust ei näe Eesti Vabariigi õigusaktid ette kindlustusperioodide liitmist. Kindlustusperioodide liitmine ühe riigi poolt ei välista siiski seda, et isik ei võiks pensioni ka teisest riigist saada. Seda juhul, kui ta täidab teise lepingupoole seadusandlusest tulenevad siseriiklikud nõuded.

Kindlustusperioodide (pensionistaažide) liitmine tähendab seda, et teise riigi kindlustusperioodid võetakse arvesse selleks, et isikul tekiks õigus pensionile. Pensioni arvutamisel aga teise riigi staaže arvesse ei võeta ning pensioni suurus arvutatakse lepingu alusel liitmise korral proportsionaalselt vastavalt riigis omandatud kindlustusperioodile. Kumbki lepingupool määrab ja maksab pensioni seega vaid oma kindlustusperioodi eest (*pro-rata* põhimõte).³⁹

Kolmandaks põhimõtteks on lepingu subjektide võrdne kohtlemine. Selle printsiibi alusel peavad lepinguriigid üksteise kodanikke kohtlema võrdselt oma kodanikega ning teise riigi kodanikele tagatakse sotsiaalkindlustushüvitiste määramisel ja maksmisel samaväärsed õigused ja kohustused, mis oma kodanikele. Keelatud on teise riigi kodanike ebasoodsam kohtlemine ehk diskrimineerimine. Nagu juba eelnevalt mainitud, siis Eesti enda sotsiaalkindlustusalased seadused kodakondsuse alusel erisusi siiski ei tee. Võrdne kohtlemine võib siiski lepingutes olla üles ehitatud ka näiteks lepingu subjektide omavahelisele võrdsele kohtlemisele.

Lepingud võivad sisaldada ka sotsiaalkindlustusmaksetega topeltmaksustamise vältimise sätteid. See tähendab, et isiku tööandja või ta ise tasub sotsiaalkindlustusmakseid korraga ainult ühes riigis ning üldreeglina on ta seega sotsiaalselt kaitstud ka korraga vaid ühe riigi õigusaktide alusel. Välislepingu sätete alusel tehakse kindlaks, millise riigi õigus isikule

³⁹ Eelmises lõigus toodud näite puhul maksaks Eesti seega pensioni vaid 10, mitte 15 aasta eest.

kohaldub. Eesti välislepingud erinevalt koordinatsioonimäärustest üldiseid reegleid kohalduva õiguse kindlakstegemiseks siiski ei sisalda. Topeltmaksustamise vältimise sätteid rakendatakse Eesti praktikas kahepoolsete välislepingute alusel vaid konkreetsetele gruppidele nagu näiteks lähetatud töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad, ametnikud, meremehed või lennuki meeskonnaliikmed.

Erinevus Euroopa Liidu koordinatsioonimääruste ja Eesti sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute vahel seisneb peamiselt selles, et koordinatsioonimääruste kohaldamisala on oluliselt laiem. Määrused kohalduvad suuremale osale Eesti poolt makstavatest hüvitistest, samas kui sotsiaalkindlustuslepingud kohalduvad üldjuhul vaid Eesti riiklikele pensionidele. Euroopa Liidu koordinatsioonimäärused sisaldavad ka üksasjalikumaid reegleid kohaldatava õiguse kindlaksmääramiseks.

Eestil on kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlminud Venemaa Föderatsioon, Kanada, Ukraina, Moldova Vabariigiga. Lisaks sellele on Eestil lepingud mitme Euroopa Liidu liikmesriigiga: Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Soome Vabariigi, Madalmaadega ja Ühendatud Kuningriigiga. Lepingute läbirääkimised on pooleli Austraalia, Ameerika Ühendriikide, Aserbaidžani Vabariigi, Valgevene ja Gruusiaga ning läbirääkimisi loodetakse alustada ka mitmete teiste riikidega.

Siiamaani on Eestis sotsiaalpoliitiline suund olnud lepingud sõlmida kõikide endise NSV Liidu vabariikidega. Arvestades, et Eesti Vabariik kuulus endise NSV Liidu koosseisu, mõjutavad tolaegsed liikumised endiste Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide vahel siiamaani isikute sotsiaalkindlustusalaseid õiguseid. Üha enam sõlmitakse lepinguid aga ka selliste riikidega, kuhu on hetkel toimumas eestlaste väljaränne. Sellisteks riikideks on näiteks Austraalia. Leping sõlmimine sõltub muidugi ka sellest, kas teisel riigil on tekkinud soov asuda Eestisse kahepoolsetesse lepingulistesse suhetesse koos kokkuleppest tulenevate kohustuste täitmisega.

Eesmärk on omada välislepinguid võimalikult paljude riikidega. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava näeb ette, et aastatel 2014–2017 on plaanis suurendada riikide hulka, kellega on sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingud.⁴⁰ Uute sotsiaalkindlustuslepingute sõlmimise näeb ette ka „Eesti merenduspoliitika 2012-2020“ riiklik arengukava, mille

⁴⁰ Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2014–2017. – <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html> (01.05.2014).

rakendusplaani tegevuse 1.1 punkti 6 alusel käsitletakse meremeeste sotsiaalsete garantiidega seotud küsimusi välisriikidega sõlmivate sotsiaalkindlustuslepingute raames.⁴¹

Lisaks kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele on Euroopa riigid sõlminud ka mitmepoolseid sotsiaalkindlustuse koordineerimise alaseid konventsioone. Seega pole välislepinguid ainukesed instrumendid, millega Euroopa riigid oma sotsiaalkindlustussüsteeme väljapool Euroopa Liitu koordineerivad. Näitena võib tuua Euroopa sotsiaalkindlustuskonventsiooni.⁴² Sarnaselt paljudele teistele liikmesriikidele ei oma need konventsioonid Eesti jaoks aga suuremad tähtsust ning seega töö autor nendel ka pikemalt ei peatu.

1.4. Lojaalsuskohustuse mõju pärast Euroopa Liiduga liitumist sõlmitud välislepingutele

Liikmesriigid on võtnud endale Euroopa Liiduga liitudes kohustuse olla liidule lojaalne. Liikmesriikide üldine lojaalsuskohustus tuleneb Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikest 3.⁴³ Selle kohaselt peavad liikmesriigid rakendama kõiki asjakohaseid üld- ja erimeetmeid, et tagada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmine. Lojaalsuskohustuse alusel peavad liikmesriigid aktiivselt kaasa aitama liidu ülesannete täitmisele ja hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

Kuna lojaalsuskohustus on üldpõhimõte, mille eesmärk on liidu tõhus toimimine, siis võib eeldada, et see kohustus laieneb kõikidele valdkondadele, kus Euroopa Liit omab ainu- või jagatud pädevust. Nagu eelnevalt mainitud, siis tulenevalt ELTL artikli 4 lõike 2 punktist b on ka sotsiaalpoliitika Euroopa Liidu jagatud pädevus olevaks valdkonnaks.

Liikmesriigid on aga seotud lisaks Euroopa Liidu õigusele erinevate rahvusvahelistele kohustustega ning sealhulgas mitmete rahvusvaheliste välislepingutega. Küsimust tekitab, kuidas mõjutab lojaalsuskohustus liikmesriikide poolt sõlmitud kahepoolseid välislepinguid, mis on sõlmitud liidu ainu- või jagatud pädevuses olevas valdkonnas ning nendest välislepingutest tulenevaid rahvusvahelisi kohustusi.

⁴¹ "Eesti merenduspoliitika" 2012-2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.mkm.ee/public/Eesti_merenduspoliitika_2012-2020.pdf (03.05.2014).

⁴² European Convention on Social Security.

⁴³ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26/10/2012, lk 13-390.

Varasemalt on Eesti õigusosalases kirjanduses analüüsitud, kuidas lojaalsuskohustus omab mõju sellistele kahepoolsetele välislepingutele, mis on sõlmitud enne Euroopa Liidu õigusega liitumist.⁴⁴ Nimelt tehakse liikmesriikide sõlmitud lepingute puhul selget vahet lepingutel, mis on sõlmitud enne Euroopa Liiduga liitumist, ning lepingutel, mille liikmesriigid sõlmivad pärast Euroopa Liiduga ühinemist ehk siis, kui riik on saanud Euroopa Liidu liikmesriigiks.⁴⁵ Esimest juhtu reguleerib selgelt ELTL artikkel 351. ELTL artikli 351 lõige 1 kohaselt ei mõjuta aluslepingute sätted õigusi ja kohustusi, mis tulenevad ühinevate riikide puhul enne nende ühinemise kuupäeva sõlmitud lepingutest ühe või mitme liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahel.

Käesolev töö keskendub aga Eesti poolt sõlmitud kahepoolsetele välislepingutele, mis on peamiselt sõlmitud pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Peale liitumise kuupäeva sõlmitud lepingutele ELTL artiklis 351 sätestatud erand ei kohaldu ning seega võib eeldada, et liikmesriik peab kolmandate riikidega sõlmitud välislepingute sõlmimisel ning rakendamisel aluslepingute sätted igal juhul arvesse võtma. Aluslepingute sätted mõjutavad uuemate lepingute puhul seega otseselt õigusi ja kohustusi, mis tulenevad peale liiduga ühinemise kuupäeva sõlmitud lepingutest ühe või mitme liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahel. Seega on selge, et ELTL artikli 351 lõiget 1 tõlgendades ei ole liikmesriikidel hilisemate välislepingute puhul mingeid õigustusi aluslepingute sätetest kõrvale kalduda.

ELTL-is puudub aga säte, mis annaks liikmesriikidele üldiseid käitumisjuhiseid olukorras, kus pärast liiduga ühinemise kuupäeva sõlmitud välisleping on liidu õigusega vastuolus. Muidugi peaks peale liitumist sõlmitud välislepingud tulenevalt lojaalsuskohustusest juba olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Praktikas on siiski tavapärane, et sellised vastuolud tulevad tihti ilmsiks alles pärast välislepingu jõustumist. Seda nii Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste ebaselguse tõttu, kui ka seetõttu, et liidu õigus on pidevalt arenev ning liikmesriikidele pannakse peale üha uusi kohustusi, mis lepingu sõlmimise ajal veel ei kehtinud.

Euroopa Kohus on kohtuasjas *Cornelis Kramer and Others*⁴⁶ ja kohtuasjas *Procureur General v. José Arbelaiz-Emazabelleidnud*,⁴⁷ öelnud, et artikkel 351 ei kohaldu juhul, kui

⁴⁴ S. A. Ehrlich, C. Ginter, T. Tigane. Loyalty to the EU and the Duty to Revise Pre-Accession International Agreements. *Juridica International*, 2013, No. 1, pp. 121-132.

http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2013_1_121.pdf (01.05.2014).

⁴⁵ P. Eeckhout. *EU external relations law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p 394.

⁴⁶ EK 14.07.1976, Joined cases C-3/76, C-4/76, C-6/76, *Kramer and others*

välisleping on sõlmitud pärast liikmesriigi ühinemist Euroopa Liiduga ja seda isegi juhul, kui välisleping oli sõlmitud peale ühinemist ajal, kui Euroopa Liidul polnud kõne all olevas valdkonnas veel pädevust. Käesoleva töö autor leiab, et samas viitab selline tõlgendus antud kohtuasjas eelkõige sellele, et liikmesriigil ei ole õigus nimetatud juhul kohaldada liikmesriigile soodsat lõikest 1 tulenevat erandit. Seega pean vajalikuks analüüsida, kas ELTL artikli 351 teisi lõikeid tõlgendades võiks käesolevast artiklist leida siiski käitumisjuhiseid olukorraks, kus tegu on peale liitumist sõlmitud välislepinguga.

ELTL artikkel 351 lg 2 paneb liikmesriikidele peale aktiivse kohustuste tegeleda lõikes 1 kirjeldatud vastuolude kõrvaldamisega.⁴⁷ Arvestades, et käesoleva sätte eesmärgiks on liikmesriikide poolt sõlmitud välislepingud viia kooskõlla liidu alussätetega, siis peaks olema ilmselge, et ELTL art 351 lõikes 2 nimetatud kohustused ei kehti mitte ainult enne liitumist sõlmitud välislepingute puhul, vaid tulenevalt liikmesriigi lojaalsuskohustusest isegi veel enam selliste välislepingute puhul, mis on sõlmitud peale liiduga ühinemist. Nimelt leiab käesoleva töö autor, et peale liitumist sõlmitud välislepingute puhul on liikmesriiki lojaalsuskohustus liidu suhtes veelgi tugevam. Sellest tulenevalt võib väita, et ELTL artikli 351 lõige 2 ning selle sättega seotud kohtupraktika ning õiguskirjandusest tulenevad selgitused võib liikmesriigi kohustuste sisu kindlakstegemisel võtta aluseks ka uuemate kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsete välislepingute puhul.

ELTL artikli 351 lõige 2 näeb ette, et kui välisleping, mis on sõlmitud ühe või mitme liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahel, ei ole kooskõlas aluslepingutega, siis peavad asjassepuutuvad liikmesriigid kasutama kõiki vajalikke vahendeid kindlakstehtud vastuolude kõrvaldamiseks. Selle sätte alusel tekib seega liikmesriikidel seega aktiivne kohustus kõrvaldada kõik vastuolud Euroopa Liidu aluslepingutega.

Tekib küsimus, kuidas peaks ELTL eelviidatud sätet ikkagi tõlgendama ning millised on sellest liikmesriikidele tulenevad kohustused. Kohtuasjas *Commission v. Portugal*, mis puudutas Portugali ja kolmanda riigi vahel enne Euroopa Liiduga liitumist sõlmitud kahepoolset meretranspordialast lepingut, leidis kohus, et välislepingu vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega, peavad liikmesriigid välislepingu läbirääkimised taas avama ning

⁴⁷ EK 08.12.1981, C-181/80, *Arbelaiz-Emazabel*

⁴⁸ Ehrlich, S. A. Ginter, C. Tigane, T. Loyalty to the EU and the Duty to Revise Pre-Accession International Agreements. *Juridica International*, 2013, No. 1, pp. 121-132, p 3 – http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2013_1_121.pdf (01.05.2014).

teise lepingupoolega kokku leppima lepingu muutmise. Juhul kui see tekitab liikmesriigile raskusi, siis ei ole välistatud, et liikmesriik on kohustatud sellise välislepingu lõpetama.⁴⁹

Siin tekib küsimus, kuidas antud kohtuasi võiks mõjutada kahepoolseid sotsiaalkindlustusalaseid välislepinguid ning millised on selle kohtuasja tagajärjed. Välislepingute läbirääkimiste taasavamine ei ole liikmesriikidele jaoks lihtsalt mitte ebamugav ja see ei too ainult kaasa lisakulusid, vaid see ei pruugi diplomaatilistel põhjustel olla ka võimalik. Näitena võib tuua Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu. Eesti koos teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on mõistnud üheselt hukka Venemaa agressiooni Ukrainas Krimmis, mis on suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse rikkumine.⁵⁰ Sellises olukorras oleks mõeldamatu lepingu läbirääkimiste taasavamine. Läbirääkimised Venemaaga sotsiaalkindlustusalaste välislepingu sõlmimiseks olid ka juba varasemalt väga keerulised. Näiteks Eesti Vabariigi Valitsuse ja Venemaa Föderatsiooni Valitsuse vaheline pensionilise kindlustamise vaheline koostöökokkulepe, mis oli Eesti esimene sotsiaalkindlustusleping Venemaaga, allkirjastati 1993 aastal, kuid leping jõustus alles 2007. aastal. See iseloomustab hästi, et välislepingu sõlmimine Venemaaga on pikk ja keeruline protsess.

Oluline on siinkohal ka see, et lojaalsuskohustus toob kohustused kaasa vaid Euroopa Liidu liikmesriikidele. Ka vastavalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklile 34 puudub lepinguvälisel riigil kohustus koostööks ning kahe riigi vaheline kokkulepe ei too lepinguvälisele riigile kohustusi ega õigusi ilma tema sellekohase nõusolekuta. Seega ei saa Eesti astumine Euroopa Liitu ja sellest tulenevad kohustused mõjutada kolmanda riigi kohustusi. Seega ei ole lepingu muutmine selle vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega alati hea lahendus.

Teisena pakkus kohus välja, et kui lepingu muutmine ei ole võimalik, siis peaks kaaluma lepingu ühepoolset lõpetamist. Esiteks sätestab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 56 lõige 1, et lepingut, mis ei sisalda sätteid selle lõpetamise kohta ja milles ei ole ette nähtud denonsseerimist ega lepingust taganemist, ei või üldjuhul denonsseerida ega sellest taganeda. Olles analüüsinud Eesti poolt sõlmitud kahepoolseid sotsiaalkindlustuslepinguid, siis selgub, et need lepingud siiski võimaldavad lepingu vastavalt etteteatamistähtajale lõpetada. Selline lahendus oleks siiski radikaalne ning seda eriti

⁴⁹ EK 04.07.2000, C-84/98 *Commission v. Portugal*, para 58.

⁵⁰ Välisministeeriumi koduleht. – [//www.vm.ee/?q=node/19335](http://www.vm.ee/?q=node/19335) (01.05.2014)

kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste lepingute puhul, mille alusel tagatakse üksikindiviididele õigus sotsiaalsele kaitsele. Lepingu lõpetamisel võib inimene sellisest kaitsest ilma jääda ja isik kaotaks oma õigused sotsiaalkindlustushüvitisele. Seega tuleks lepingu lõpetamist igal juhul vältida.

Seega peab olukorras, kus lepingu läbirääkimisi ei ole võimalik taas avada ning lepingu lõpetamine ei tule kõne alla, leidma mõne muu lahenduse, mis aitaks liikmesriigil käituda kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Käesoleva töö autor pakub alljärgnevalt välja ühe alternatiivse lahenduse, kuidas liikmesriik saaks olukorras, kus sõlmitud välisleping on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, vähemalt osaliselt täita oma lojaalsuskohustust.

Euroopa Kohtu praktikas on kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute puhul vastuolu Euroopa Liidu õigusega tavaliselt vaid osaline ehk lepingu sõlmimine kui selline ei ole iseenesest Euroopa Liidu õiguse alusel välistatud. Näiteks Euroopa Kohtu otsuses *Gottardo*, mida ma analüüsin pikemalt ka järgmises peatükis, leidis Euroopa Kohus, et kui liikmesriik sõlmib kolmanda riigiga kodakondsuspõhise sotsiaalkindlustuslepingu, peab asjaomane liikmesriik võrdse kohtlemise aluspõhimõttest lähtuvalt andma teiste liikmesriikide kodanikele üldreeglina samu soodustusi.⁵¹ Eesti poolt Venemaaga sõlmitud kodakondsuspõhise lepingu muutmine või lõpetamine selle vastuolu tõttu käesoleva kohtulahendiga ei oleks aga käesolevas poliitilises olukorras suure tõenäosusega võimalik ning soovitav. Eelviidatud kohtuasjas *Commission v. Portugal*⁵² leidis Euroopa Kohus küll, et keeruline poliitiline olukord ei õigusta Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste mittetäitmist, kuid praktikas toob see siiski kaasa mitmeid raskusi.

Käesoleva töö autor pakub seega välja, et kui välislepingu sõlmimine ei ole tervikuna vastuolus Euroopa Liidu õigusega, siis on liikmesriigil võimalik kujundada oma halduspraktikat ning rakendada lepingut ühepoolsetl kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Näiteks välislepingus sisalduva kodakondsuspiirangu puhul on liikmesriigil võimalik kodakondsuspiirangust loobuda ning lepingut kohaldada võrdselt kõikidele Euroopa Liidu kodanikele. Selline lahendus aitaks keerulises poliitilises olukorras vähemalt osaliselt järgida Euroopa Liidu lepingust tulenevat lojaalsusekohustust ning teiselt poolt tagada isikutele nende sotsiaalkindlustusalaste õiguste säilimise.

⁵¹ EK 15.01.2002, C-55/00 *Gottardo*, para 34.

⁵² EK 04.07.2000, C-84/98 *Commission v. Portugal*, para 48.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute puhul, mis on sõlmitud pärast Euroopa Liiduga liitumist, tuleb liikmesriigil igal juhul jälgida Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikest 3 tulenevat liikmesriikide lojaalsuskohustust ning võtta meetmeid, et tagada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmine. Samas on Euroopa Kohtu pakutud lahendusi praktikas keeruline järgida. Seega peab liikmesriik võtma tarvitusele muud abinõud, mille läbi viia oma käitumine kooskõlla liikmesriikide lojaalsuskohustuse ja Euroopa Liidu õigusega.

II. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU KAHEPOOLSETELE SOTSIAALKINDLUSTUSALASTELE VÄLISLEPINGUTELE

2.1. Mittediskrimineerimise põhimõtte mõju kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele

Käesolevas alapeatükis analüüsin, milline mõju on Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtetel Euroopa Liidu liikmesriikide poolt sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele. Analüüsis toetun Euroopa Kohtu praktikale. Alapeatükk keskendub eelkõige Eesti poolt sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele.

Euroopa Kohtu põhiülesanne on kontrollida liidu aktide õiguspärasust ja tagada ühenduse õiguse ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine. Euroopa Kohtu otsused on liikmesriikidele kohustuslikud. Samas on Euroopa Kohtu praktika abiks ka Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisel. Sarnaselt paljudele teistele Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses olevatele valdkondadele on Euroopa Liidu kohtupraktikal oluline mõju ka sotsiaalkindlustuse valdkonnale. Sotsiaalkindlustuse valdkonnas on kohtupraktika aga liikumas suunas, kus Euroopa Kohus on lisaks Euroopa Liidu teiselele õigusele hakanud üha enam oma otsustes tuginema Euroopa Liidu aluslepingutele ja aluslepingutest tulenevatele üldpõhimõtetele.

Käesolev alapeatükk keskendub mittediskrimineerimise põhimõttele, mis on seotud isikute vaba liikumise põhimõttega. Selgitan kõigepealt, kuidas need põhimõtted on omavahel seotud. Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eesmärk on eelkõige tagada isikute vaba liikumise õiguse tõhus rakendamine. Alates Euroopa Majandusühenduse loomisest aastal 1957 on töötajate vaba liikumine olnud ühenduse üks olulisemaid aluspõhimõtteid. Liikumisvabadust nähakse nimelt soodustavat liikmesriikide majanduslikku arengut. Selline liikumisvabadus võib olla takistatud, kui isiku sotsiaalkindlustusalased õigused ei liigu temaga kaasa. Viimane võib olla tingitud ka asjaolust, et konkreetsele isikute grupile vastavad õigused ei kohaldu ning seega on selle grupi liikumisvabadus piiratud. Isikute ebavõrdne kohtlemine võib seega konkreetselt takistada isikute vaba liikumist.

ELTL-s on nii töötajate vaba liikumise kui ka mittediskrimineerimise põhimõtted sätestatud artiklis 45 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 39). Artikli 45 lõike 1 alusel tagatakse töötajate liikumisvabadus liidu piires ning selle sama artikli lõige 2 keelab igasuguse

kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise eesmärgiga kindlustada töötajate vaba liikumine. Teisisõnu tuleb Euroopa Liidu töötajatest kodanikke kohelda võrdselt. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 18 lõige 1 sätestab samuti, et aluslepingutes käsitletud valdkondades on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel. Võrdne kohtlemine kui selline on ka Liidu üks põhiväärtuseid. Euroopa Liidu põhiõiguste harta preambula sätestab, et Euroopa Liit põhineb võrdsuse universaalsetel põhiväärtusel.⁵³

Kuidas on ikkagi Euroopa Liidu töötajate võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtte seotud rahvusvahelise õiguse alusel sõlmitud välislepingutega? Teatud hulk Euroopa Liidu liikmesriikide välislepinguid on nimelt kodakondsuspõhised ehk lepingu subjektide ring on piiratud kodanikega.⁵⁴ Euroopa Liidu liikmesriikide välislepingud erinevad seega oma isikulise kohaldamisala poolest. On lepinguid, mis tagavad lepingu kohaldamise võrdselt kõikidele ja sealhulgas Euroopa Liidu kodanikele, kuid ka lepinguid, mis tagavad õigused vaid lepingupoolte kodanikele.⁵⁵

Näitena võib tuua Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu, mis erinevalt Ukraina, Moldova Vabariigi ja Kanadaga sõlmitud lepingutest on kodakondsuspõhine.⁵⁶ Lepingu artikkel 3 sätestab, et lepingut kohaldatakse isikutele, kes elavad lepingupoolte territooriumitel ja kes on lepingupoolte kodanikud või kodakondsuseta isikud ning kelle suhtes kehtivad või on kehtinud lepingupoolte õigusaktid. Õigusaktide all peetakse silmas nii sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte, kui ka õigusakte, mis reguleerivad sotsiaalkindlustusmaksete tasumist.

Miks on Eesti üldse sõlminud kodakondsuspõhised lepingud ja pole õigused laiendatud kõikidele isikutele, kes on pensioniõiguseid omandanud? Näiteks Venemaaga on kodakondsuspõhine leping sõlmitud Venemaa ettepanekul. Ka mitmetel teistel endise NSVL liikmesriikidel on tavaks sõlmida kodakondsuspõhiseid sotsiaalkindlustusalaseid välislepinguid. Mitmetega neist, nagu näiteks Gruusia, on Eesti Vabariik läbirääkimised ka avanud või on plaanis seda tulevikus teha. Raske on vastata küsimusele, miks need riigid

⁵³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. EL T C 83/389, 30.3.2010.

⁵⁴ Olenevalt lepingust võib kodakondsuspõhine leping lisaks kodanikele siiski kohalduda ka näiteks kodakondsuseta isikutele ning kodanike pereliikmetele.

⁵⁵ External Aspects of Social Security Coordination. Missoc Analyses 2013/2, p 19. – http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2013/MISSOC%20Analysis%202013-2_EN.pdf (01.05.2014).

⁵⁶ Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitlev koostööleping. – RT II, 11.10.2011, 2.

soovivad just kodakondsuspõhiseid lepinguid sõlmida. Tegemist on teatud riikide mõttemalliga, mida iseloomustab soov eelkõige kaitsta oma kodanikke. Arvestades, et Eesti kui väikese riigi positsioon välislepingute läbirääkimistel on küllaltki nõrk, siis on Eestil ka väiksem võimalus mõjutada nende riikidega sõlmitavate lepingute sisu. Näiteks võrreldes Eesti ja Venemaa läbirääkimispositsioone, on selge, et viimase oma selgelt ülekaalus. Lisaks ei ole kolmas riik kohustatud arvestama Euroopa Liidu õigusega. Seega võib tekkida olukord, kus riik on pandud olukorda, kas jätta leping üldse sõlmimata või tulla vastu teise riigi soovile ja sõlmida kodakondsuspõhine leping. Arvestades näiteks Eesti ja Venemaa poliitilisi suhteid, siis võib välislepingu sõlmimata jätmine tuua kaasa ka võimalikud julgeolekuriskid, arvestades, et ilma lepinguta võivad sotsiaalsest kaitsest ilma jääda ka Eestis elavad Venemaa kodanikud, sealhulgas Venemaa sõjaväepensionärid.

Kodakondsuspõhised lepingud tekitavad aga olukorra, kus leping teiste riikide kodanikele ei kohaldu ja seda isegi juhul, kui isik on muud lepingu tingimused täitnud ja omandanud sealhulgas vajalikud kindlustusperioodid. Sellises olukorras on mitmed isikud oma õiguste kaitsmiseks pöördunud kohtusse. Seda enam, et Euroopa Inimõiguste Kohus on kohtuasjas *Klein v. Austria*⁵⁷ ja *Pichur v. Ukraine*⁵⁸ käsitlenud pensioniõigust kui varalist õigust. Seega tundub ebaõiglane, et isiku võimalus välislepingu alusel pensioni saada sõltub sealhulgas tema kodakondsusest, mitte ei põhine eelkõige sellel, kas isiku eest on pensioniskeemi sissemaksed tehtud või mitte.

Tegemist on ka valdkonnaga, kus vastuste leidmine ei ole lihtne. Euroopa Liidu õiguse ja kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute omavaheline suhe on keeruline. Ühelt poolt kuulub riikidele õigus nii oma sotsiaal- kui ka välispoliitikat kujundada, kuid teiselt poolt on liikmesriikidel tulenevalt lojaalsuskohustusest kohustus kõrvaldada välislepingute vastuolud Euroopa Liidu aluslepingutega. Olukorras, kus Euroopa Liidu õigus ei ole selge, on siseriiklikud kohtud esitanud Euroopa Kohtule mitmeid eelotsusetaotluseid eesmärgiga saada juhiseid Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisel. Selle tulemusena on Euroopa Kohus sotsiaalkindlustuse valdkonnas teinud mitmeid otsuseid, mis mõjutavad liikmesriikide kahepoolseid lepinguid kolmandate riikidega. Käesolevas alapeatükis analüüsin kohtuasju, mis käsitlevad mittediskrimineerimise põhimõtet. Seda kohtupraktikat on oluline arvesse võtta kodakondsuspõhiste välislepingute sõlmimise ja rakendamise puhul.

⁵⁷ EIKo 31.03.2011, 57028/00, *Klein v. Austria*

⁵⁸ EIKo 07.11.2013, 10441/06, *Pichur v. Ukraine*

Euroopa Kohtu otsuses *Gottardo* leidis kohus, et kui liikmesriik sõlmib kolmanda riigiga kahepoolse rahvusvahelise sotsiaalkindlustuslepingu, mille kohaselt võetakse vanadushüvitiste saamise õiguse tekkimiseks arvesse lepingupooleks olevas kolmandas riigis täitunud kindlustusperioode, peab asjaomane liikmesriik võrdse kohtlemise aluspõhimõttest lähtuvalt andma teiste liikmesriikide kodanikele samu soodustusi, mida saavad selle lepingu alusel tema enda kodanikud, kui ta ei esita keeldumiseks mõnda objektiivset põhjust.⁵⁹

Otsuses *Grana-Novoa* on Euroopa Kohus sõnaselgelt öelnud, et varem kehtinud koordineerimisnõuete nr 1408/71 viidatud mõiste „õigusaktid” ei hõlma ühe liikmesriigi ja kolmanda riigi vahel sõlmitud rahvusvahelisi sotsiaalkindlustuskonventsioone.⁶⁰ Seda tõlgendust ei muuda kehtetuks tõsiasi, et välislepingud on muudetud asjassepuutuva liikmesriigi siseriikliku õiguskorra osaks.⁶¹

Gottardo kohtuotsuses leidis aga kohus, et isegi kui välisleping ei kuulu mõiste „õigusaktid” kohaldamisalasse koordineerimisnõuete tähenduses, siis ei tohi see mõjutada liikmesriikide kohustust järgida EÜ artiklis 39 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet.⁶² Veelgi enam, Euroopa Kohus leidis, et kui kahepoolse lepingu rakendamiseks võetud meede võib ühenduse sätte kohaldamist takistada, isegi kui leping ei kuulu asutamislepingu kohaldamisalasse, peavad kõik liikmesriigid sellise sätte kohaldamist hõlbustama ja aitama sellega seoses kõiki teisi liikmesriike, kellel lasub selline ühenduse õigusest tulenev kohustus.⁶³ Sellist seisukohta on Euroopa Komisjon väljendanud ka oma varasemas kohtuotsuses *Matteucci*.⁶⁴

Sellest võib järeldada, et Euroopa Liidu liikmesriigid, kes rakendavad kodakondsusel põhinevaid lepinguid, peavad tagama selliste lepingute kohaldamise ka Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanike suhtes võrdsetel alustel. Ehk kokkuvõttes ei ole liikmesriik kohustatud mitte ainult oma siseriikliku õiguse rakendamisel teiste liikmesriikide kodanikke võrdselt kohtlema, vaid seda tegema ka oma välislepingute rakendamisel.

Gottardo kohtuotsus omab otsest mõju Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu rakendamisele. Eesti Euroopa Liidu

⁵⁹ EK 15.01.2002, C-55/00 *Gottardo*, para 34.

⁶⁰ EK 02.08.1993, C-23/92 *Grana-Novoa v Landesversicherungsanstalt Hessen*, para 26.

⁶¹ *Ibid.*, para 27.

⁶² EK 15.01.2002, C-55/00 *Gottardo*, para 36.

⁶³ *Ibid.*, para 31.

⁶⁴ EK 27.09.1988, 235/87 *Matteucci v Communauté française de Belgique*, para 19.

liikmesriigina ei saa enam lähtuda sellest, et tegemist on kodakondsuspõhise lepinguga ning rakendada lepingut vaid Eesti kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Sisuliselt laiendas kohus selle otsusega välislepingu isikulist kohaldamisala ning Eesti peab erinevalt Venemaast välislepingut ühepoolset rakendama ka kõikidele teisele Euroopa Liidu kodanikele.

Kohtuotsuses *Gottardo* tagab läbi võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise küll Euroopa Liidu kodanike õiguste laiema kaitse, kuid teiselt poolt võib kohtuotsuse rakendamine liikmesriikidele mitmeid probleeme valmistada. Nagu juba käesoleva töö esimeses peatükis mainitud, siis vastavalt rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklile 34 ei saa Eesti kohustused Euroopa Liidu liikmesriigina mõjutada kolmanda riigi kohustusi. Kolmanda riigi koostöö lepingute rakendamiseks on aga vajalik. Nimelt selleks, et lepingut rakendada, on vaja teiselt lepingupoolelt pensioniavalduse esitanud isiku kohta käivad isikuandmeid. Näiteks Eesti ja Venemaa staažide liitmiseks on vaja teada täpselt Venemaal omandanud kindlustusperioodi pikkust. Sellised andmed on ainult Venemaal ja ilma andmevahetuseta vastavat infot Eestil saada võimalik ei ole. See toob liikmesriigile kaasa keerulise olukorra, kus riik on iseenesest Euroopa Liidu liikmesriigina kohustatud välislepingut võrdselt kohaldama kõikidele Euroopa Liidu kodanikele, kuid praktikas ei ole see võimalik, sest isikuandmete saamiseks kolmandalt riigilt puudub õiguslik alus. Nagu esimeses peatükis selgitatud, siis poliitilistel põhjustel ei pruugi lepingu muutmine alati ka võimalik olla.

Teine kaasnev probleem on pettuste ja vigade oht. Kui Eesti ekspordib ühepoolset mõnele Euroopa Liidu kodanikule Venemaale pensioni, siis ei ole võimalik Venemaalt ilma vastava kokkuleppeta saada Venemaal elanud isikute surmaandmeid. Alusetud pensioniväljamaksed isikutele, kes enam ei ela ja seega pensionit õigustud saada ei ole, on maksuametite praktikas küllaltki tavapärane nähtus.⁶⁵ Sotsiaalkindlustussüsteemi toimimine nõuab laia sotsiaalkindlustusasutuste võrgustikku koos suure ametkonkonnaga ning riikide kulutused sotsiaalkindlustusele kasvavad kiiremini kui majandus ise.⁶⁶ Alusetud pensionide väljamaksed toovad kaasa aga lisasurve riigieelarvele. Seega on oluline pensionide väljamaksmisega seotud pettuste ja vigade ohtu vähendada, kuid tulenevalt õigusliku aluse puudumisest andmete edastamiseks on see takistatud.

⁶⁵ tänavu on riigi pensioniraha saldo 363 miljoni, nelja aasta pärast juba 474 miljoni euroga miinuses.

⁶⁶ H. Pedes (editor). The international guide to social security: a country overview. The Hague: Kluwer Law International, 1995, p vii.

Kuna Euroopa Kohtu otsused laienevad vaid liikmesriikidele, kuid mitte kolmandatele riikidele, siis võib Euroopa Liidu kohtuotsuste täitmine viia ka olukorrani, kus liikmesriiki ja kolmanda riigi lepingust tulenevad kohustused ei ole enam tasakaalus, sest puudutab kohustuste vastastikkus.

Arvestades, et koordineerimisotsuse nr 883/2004 laiendati määrusega nr 1231/2010 ka kolmandate riikide kodanikele, siis võib siinkohal veel tekkida küsimus, kas *Gottardo* kohtuotsus laieneb lepingupoolte mittekodanikest kolmandate riikide kodanikele. Leian, et siiski mitte. *Gottardo* kohtuotsus põhineb nimelt otseselt Euroopa Liidu aluslepingul, mis erinevalt koordineerimisotsustest ei näe ette kolmandate riikide kodanike võrdset kohtlemist. Teisisõnu ei tule näiteks Eesti ja Venemaa vahel sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingu rakendamisel kohelda Eesti kodanikega võrdselt Valgevene kodanike.

Gottardo kohtuasja puhul on tegemist põhjapaneva kohtuotsusega, mille alusel on Euroopa Komisjon juures tegutsev sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjon vastu võtnud ka soovitus nr S2.⁶⁷ Soovitus käsitleb kindlustatud isikute ja nende pereliikmete õigust mitterahalistele hüvitistele kolmandas riigis viibimise ajal pädeva liikmesriigi ja kolmanda riigi vahelise kahepoolse konventsiooni raames. Selles soovitus on halduskomisjon otseselt viidanud sellele, et järgida tuleb aluslepingu artikli 45 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet. See soovitus on huvitav seetõttu, et halduskomisjoni soovitus on läinud veelgi kaugemale *Gottardo* kohtuotsuse tõlgendusest ning võrdse kohtlemise ja vaba liikumise põhimõtete alusel ei tagata õigusi mitte ainult Euroopa Liidus liikumisõigust kasutavale töötajale, vaid ka kolmandas riigis viibivatele töötaja pereliikmetele. See on hea näide, kuidas Euroopa Kohus töötajate mittediskrimineerimise põhimõtet pidevalt laiendab.

Euroopa Liidu diskrimineerimise keelu põhimõtet on Euroopa Kohus tõlgendanud ka kohtuotsuses *Landtová*.⁶⁸ Erinevalt *Gottardo* kohtuotsusest puudutab *Landtova* kohtuotsus kahe liikmesriigi, täpsemalt Tšehhi ja Slovakkia, vahelist kahepoolset välislepingut, mis on sõlmitud enne Euroopa Liiduga liitumist. Selle lepingu alusel maksis Tšehhi pensionilisa vaid Tšehhis elavatele Tšehhi kodakondsusest isikutele. Euroopa Kohus leidis, et siseriiklik reegel,

⁶⁷ Soovitus nr S2, 22. oktoober 2013, milles käsitletakse kindlustatud isikute ja nende pereliikmete õigust mitterahalistele hüvitistele kolmandas riigis viibimise ajal pädeva liikmesriigi ja kolmanda riigi vahelise kahepoolse konventsiooni raames EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst. ELT C 46, 18.2.2014, lk 8-9.

⁶⁸ EK 22.06.2011, C-399/09 *Landtová*.

mis võimaldab vanaduspensioni lisa maksta vaid Tšehhi kodanikele, kes elavad Tšehhi territooriumil, on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Kohus viitas taaskord EÜ artiklile 39. Kohtuotsus on huvitav selle poolest, et see on näide sellest, kuidas liikmesriigile peale pandud kohustus Euroopa Liidu kodanikke võrdselt kohelda võib asetada isiku ebasoodsamasse olukorda. Nimelt tuli hiljem välja, et Tšehhi kaotas peale *Landtova* kohtuotsust pensionilisa maksmise ka oma kodanikele, eesmärgiga tagada Euroopa Liidu kodanike võrdne kohtlemine.⁶⁹

Mis aitaks tagada kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute võrdse kohtlemise põhimõtte järgmise Euroopa Liidu liikmesriigi poolt? Nagu esimeses peatükis välja pakutud, siis üks võimalus on kujundada vastav halduspraktika ning kohaldada lepinguid kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Nagu käesolevast alapeatükist selgus, siis ei pruugi see siiski alati olla parim lahendus. Samuti ei pruugi alati läbirääkimised edu saavutada, sest liikmesriigi positsioon läbirääkimistel võib olla nõrgem lepingupartneri omast. Sellises olukorras võiks lahendus olla läbirääkimiste positsiooni tugevdamine läbi Euroopa Liidu liikmesriikide koostöö. Näiteks on üheks võimaluseks välja töötada Euroopa Liidu ühtsed tüüpsätted, mis tagavad kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute kohaldamise võrdselt kõikidele Euroopa Liidu kodanikele. Sellist tüüpsätete väljatöötamise taktikat kasutavad ka mitmed teised riigid. Näiteks on Ameerika Ühendriikidel ja Austraaliale olemas kinnitatud sotsiaalkindlustusalased tüüplepingud, mida kasutatakse läbirääkimistel teiste riikidega.

Kokkuvõttes nähtub Euroopa Kohtu praktikast selgelt, et kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamisel tuleb lähtuvalt mittediskrimineerimise põhimõttest kodakondsuspõhiste välislepingute puhul kohaldada lepinguid kõikidele Euroopa Liidu kodanikele. Selline kohustus on ühepoolne, sest see ei laiene kolmandatele riikidele. Selleks, et tagada ühetaoline lepingu rakendamine mõlema lepingupoole poolt, peaksid liikmesriigid sõlmima sotsiaalkindlustusalased välislepingud, mis ei ole kodakondsuspõhised. Seda aitaks saavutada liikmesriikide läbirääkimiste positsiooni parandamine läbi liikmesriikide vahelise koostöö.

⁶⁹ EK Order 27.03.2013, C-253/12 *JS*.

2.2. Määruste nr 883/2004 ja nr 1231/2010 suhe Eesti poolt kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega

Koordinatsioonimäärused nr 883/2004 ja nr 987/2009 reguleerivad piiriüleseid juhtumeid. Näiteks kui isik elab ja töötab erinevates liikmesriikides, töötab korraga mitmes liikmesriigis või on otsustanud ühest riigist teise elama ja töötama minna. Määrusega nr 1231/2010 laiendati koordinatsioonimääruste nr 883/2004 ja nr 987/2009 isikulist kohaldamisala, mille tulemusena kohalduvad koordinatsioonimäärused teatud tingimusel ka kolmandate riikide kodanikele.⁷⁰ Nendeks tingimusteks on: isik elab seaduslikult mõne Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumil, ta on olukorras, mis ei ole igas aspektis piiratud üheainsa liikmesriigiga ja kolmandaks peavad isikule kohalduma mõne liikmesriigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid.⁷¹

Määrusega nr 1231/2010 alusel võib koordinatsioonimäärus nr 883/2004 sealhulgas kohalduda nende kolmandate riikide kodanikele, kellega Eesti on sõlminud sotsiaalkindlustusalase välislepingu. Näiteks juhul, kui isik tuleb mõnda Euroopa Liidu liikmesriiki kahepoolse lepingu alusel, kuid siis liigub edasi mõnda teise Euroopa Liidu liikmesriiki.

Nii Euroopa Liidu koordinatsioonimäärused kui ka kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sisaldavad sätteid, mille alusel tehakse kindlaks, millise riigi õigusaktid isikule kohalduvad. Nende sätete alusel määratakse esiteks kindlaks, millises riigis on isik kindlustatud ehk millise riigi sotsiaalkindlustuskindlustusalaseid õigusakte isikule kohaldatakse ning milliseid sotsiaalkindlustushüvitisi ta saab või tulevikus saama hakkab. Teiseks määratakse nende sätetega kindlaks see, millisesse riigi isik oma sotsiaalkindlustusmaksleid tasuma peab. Kohalduva õiguse kindlaksmääramise sätete peamiseks eesmärgiks on vältida sotsiaalkindlustusmaksetega topeltmaksustamist või topeltkindlustuskaitse tekkimist ja selle läbi soodustada isikute vaba liikumist.

Eesti poolt sõlmitud ja sõlmitavates sotsiaalkindlustusalastes välislepingutes on sellised kohalduva õiguse sätted peamiselt seotud konkreetse isikute gruppidega nagu näiteks

⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1231/2010, 24. november 2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu. – ELT L 344, 29/12/2010, lk 1—3.

⁷¹ Lisaks kohaldatakse koordinatsioonimääruseid nende tingimuste täitmisel kolmanda riigi kodaniku pereliikmete ning nende surma korral nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes.

lähetatud töötajad, ametnikud, füüsilisest isikust ettevõtjad, laevapere liikmed ning õhu-, raudtee- või autotranspordiettevõttes töötavad isikud. Olenevalt riigist, võivad kohalduva õiguse alased sätted välislepingutes olla ka palju laiemad ning hõlmata kõiki isikute gruppe.

Probleemid tekivad sellises olukorras, kus samaaegselt kohalduvad nii välislepingu kui ka koordinatsioonimääruste kohalduva õiguse alased sätted ning puudub selgus, kumb instrument kohaldamisele kuulub. Tegemist ei ole puhtteoreetilise probleemiga. Küsimus tõstatas ka Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide vahelise sotsiaalkindlustuslepingu läbirääkimistel. Nimelt sisaldab Ameerika Ühendriikide sotsiaalkindlustusalane tüüpleping, mida nad kasutavad läbirääkimistel teiste riikidega ja sealhulgas Eestiga, kohalduva õiguse kindlaksmääramise sätteid teatud isikute gruppide suhtes. Sellist kohalduva õiguse kindlaksmääramise sätet sisaldab ka näiteks Eesti Vabariigi ja Ukraina sotsiaalkindlustusleping.

Avan probleemi olemuse läbi näidete olukorrast, kus isik on kolmanda riigi territooriumilt lähetatud tööle mõne Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumile. Näiteks Eesti Vabariigi ja Ukraina sotsiaalkindlustuslepingu artikli 5 lõikes 5 on sätestatud kohalduva õiguse reegel, mille alusel kohaldatakse isikule, kes on tööle võetud ühe lepingupoole territooriumil ja kelle tööandja lähetab teise lepingupoole territooriumile töötama sama tööandja heaks, esimese lepingupoole õigusakte. Lepingute alusel on kindlaksmääratud ka lähetuste võimalik pikkus ehk maksimaalne periood, millal vastav kohalduva õiguse kindlaksmääramise säte kohaldub. Ukrainaga sõlmitud lepingus on selliseks perioodiks maksimaalselt 24 kuud. Lähetuse maksimaalne periood aga oleneb konkreetsest lepingust. Nii Ameerika kui Austraalia sotsiaalkindlustuselastes tüüplepingutes on selle perioodi pikkuseks 5 aastat. Määruse nr 883/2004 artikkel 12 lõige 1 sätestab, et kui tööandja lähetab oma töötaja teise liikmesriiki tööle, siis kohaldatakse jätkuvalt esimese liikmesriigi õigusakte, kuid seda tingimusel, et sellise töö eeldatav kestus ei ületa 24 kuud ehk teisisõnu näeb määrus ette lähetuste maksimaalse pikkusena 24 kuud.

Probleemid võivad tekkida olukorras, kui kolmanda riigi kodanik on kahepoolse välislepingu alusel lähetatud Eestisse tööle, kuid erinevatel põhjustel liigub isik ka Euroopa Liidus ringi. Kuna määrusega nr 1231/2010 laiendati koordinatsioonimääruste isikulist kohaldamisala, siis piiriülese liikumise korral hakkab sellisele isikule lisaks lepingu sätetele kohalduma ka määrus nr 883/2004. Toon mõned näited. Isiku tööandja on lähetanud isiku tööle Euroopasse. Isik täidab osaliselt oma töökohustusi Eestis ja osaliselt Soomes ehk töötab korraga kahes

riigis. Kuna tegemist on Euroopa Liidu piiriülese juhtumiga, siis lisaks välislepingutele hakkavad isikule rakenduma ka koordineerimismääruse nr 883/2004 kohalduva õiguse kindlaksmääramise sätted. Määruse nr 883/2004 artikli 11 lõike 3 punkti a alusel muutub kohalduvaks Eesti õigus ning sotsiaalkindlustusmaksed tuleks seetõttu Eestisse tasuda. Välisleping näeb aga hoopis ette, et kohalduvad on selle riigi õigusaktid, kelle tööandja isiku lähetusse saatis. Täpselt sama juhtub, kui isik töötab küll Eestis, kuid tema elukoht on teises Euroopa Liidu liikmesriigis.

Teise näitena võib tuua olukorra, kus isik lähetatakse välislepingu alusel kolmandast riigist mõnda Euroopa Liidu liikmesriigi ja sealt edasi Eestisse. Tööandja eesmärgiks oli, et isik veedab Euroopas 3 aastat. Tegemist on taas olukorraga, mis ei piirdu ühe Euroopa Liidu liikmesriigiga. Kui käsitleda sellist lähetust ühe ja sama lähetusena, siis edasilähetuse puhul kohaldub koordineerimismäärus nr 883/2004 ja lähetuse perioodi maksimaalseks pikkuseks on 24 kuud. Seda vastavalt määruse artikli 12 lõikele 1 ja pärast 24 kuu möödumist artikli 11 lõike 3 punkti a või artikli 13 alusel. Seega võib tekkida olukord, kus välislepingus ettenähtud maksimaalset lähetuse perioodi kolmas riik kohaldada ei saa, sest kohaldub Euroopa Liidu õigus ning kolmanda riigi kodanikule hakkab vaatamata välislepingu sätetele kohalduma mõne Euroopa Liidu liikmesriigi õigus. See viib selleni, et liikmesriik ei saa täita oma välislepingust tulenevaid kohustusi.

Euroopa Komisjon on leidnud, et kui isik tuleb liikmesriiki tööle kahepoolse lepingu alusel, kuid on tekitanud Euroopa Liidus piiriülese olukorra, siis kohalduvad talle Euroopa Liidu regulatsioonid, mitte enam kahepoolne leping. Seega kui isik loob Euroopa Liidu liikmeriikide vahel piiriülese olukorra, siis hakkab kohalduma Euroopa Liidu õigus ning välisleping isikule enam ei kohaldu. Pädevaks riigiks on sellisel juhul tavaliselt isiku töökohariik, mis tähendab, et isik peaks hakkama sotsiaalkindlustusmaksed tasuma ka asjakohasesse Euroopa Liidu liikmesriiki.

Selline olukord on problemaatiline, sest see tähendab, et ükskõik millal välislepingu alusel Eestisse tööle tulnud isik loob Euroopa Liidus piiriülese situatsiooni, siis peaks Eesti pädeva riigi määramisel välislepingu sätete asemel hakkama kohaldama Euroopa Liidu õigust. See toob kaasa olukorra, kus Eestil ei ole võimalik enam välislepingut ja seega oma rahvusvahelist kohustust täita. Seega selleks, et täita oma kohustusi liikmesriigina, on riik

pandud olukorra ette, kus ta rikub rahvusvahelisi kohustusi.⁷² Välislepingu rikkumine toob aga kaasa rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis sätestatud tagajärjed ning tõenäoliselt ka riikidevahelise suhte halvenemise.

Käesoleva probleemi võiks lahendada see, et juba lepingu läbirääkimiste käigus lepingupartnerile selgitada oma kohustusi Euroopa Liidu liikmesriigina ja et teatud olukordades on liikmesriik kohustatud välislepingu asemel kohaldama Euroopa Liidu õigust. See ei pruugi kolmandale riigile samas vastuvõetav olla ning muudab seega liikmesriikidele läbirääkimised kolmandate riikidega keeruliseks.

Lahenduse võiks aga leida tõlgendades tingimusi, mille alusel koordinatsioonimäärus nr 883/2004 üldse kolmanda riigi kodanikule kohalduma hakkab. Nimelt kui määruse nr 1231/2010 kohaldamise tingimuseks on see, et isikule kohalduvad liikmesriigi sotsiaalkindlusalaselised õigusaktid, siis juhul, kui isik lähetatakse Euroopa Liidu liikmesriiki välislepingu alusel tööle ning välislepingu sätete alusel jäävad kohalduma hoopis kolmanda riigi õigusaktid, siis Euroopa Liidu liikmesriigi õigusaktid üldse kohalduma ei hakkagi ning vajalik tingimus koordinatsioonimääruse nr 883/2004 kohaldamiseks ei ole seega täidetud. Sellisel juhul jääksid ikkagi kohalduma kolmanda riigi õigusaktid ning kuna koordinatsioonimäärused isikule ei kohaldu, siis ei teki ka olukorda, kus liikmesriik on välislepingut rikkunud. Samuti tuleb meeltes pidada, et määruse nr 1231/2010 kohaldamise tingimuseks on, et isik elab seaduslikult mõne Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumil. Kui isik sellele tingimusele ei vasta, siis määrus ei kohaldu.

2.3. Määruse nr 883/2004 suhe Eesti poolt teiste liikmesriikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega

Euroopa Liidu liikmesriigiks astumine ei välista välislepingute sõlmimise teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega ja seda ka Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses olevates valdkondades. Kuna Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikest 3 tuleneva lojaalsuskohustuse alusel peavad liikmesriigid aktiivselt kaasa aitama liidu ülesannete täitmisele ja hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist, siis tuleb selliste lepingute sõlmimise puhul jälgida, et liikmesriikide vahelised lepingud oleksid kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Sellisele seisukohale viitab ka Euroopa Kohtu praktikast tulenev

⁷² P. Eeckhout. EU external relations law, Oxford: Oxford University Press, 2011, p 395.

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte, mille kohaselt on Euroopa Liidu õigus ülimuslik liikmesriikide õiguskordade suhtes, sealhulgas liikmesriikide hiljem kehtestatud normide ning hiljem sõlmitud välislepingute suhtes.⁷³ Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse küsimust ei teki vaid juhul, kui leping on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.⁷⁴

Eesti on kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlminud mitmete teiste liikmesriikidega: Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Suurbritannia, Soome, Rootsi ja Madalmaade Kuningriigiga. Käesolevas alapeatükis analüüsin, milline on nende lepingute suhe Euroopa Liidu õigusega, kas need lepingud on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja kas tegemist on sisuliselt kehtivate lepingutega. Täpsemalt analüüsin käesolevas alapeatükis järgnevaid lepinguid:

- a) Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline endise NSV Liidu territooriumil täitunud kindlustusperioodide arvessevõtmise leping;⁷⁵
- b) Eesti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vaheline leping NSV Liidu kindlustusperioodide arvessevõtmise kohta;⁷⁶
- c) Kokkulepe Eesti Vabariigi ja Suurbritannia pädevate võimuorganite vahel;⁷⁷
- d) Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe;⁷⁸
- e) Eesti Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi vaheline sotsiaalkindlustushüvitiste ekspordi ja maksmise leping;⁷⁹
- f) Eesti Vabariigi Valitsuse ja Rootsi Kuningriigi Valitsuse vaheline maal ajutiselt viibijatele meditsiinilise abi osutamise leping.⁸⁰

Sotsiaalkindlustuse valdkonnas on Euroopa Liidu õiguse suhe liikmesriikide vahel sõlmitud välislepingutega reguleeritud määruste tasandil. Peale Eesti Vabariigi ühinemist Euroopa Liiduga hakati lisaks kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutele rakendama ka

⁷³ Ülevaade ja Eesti seisukohad ettepanekutest euroala tugevdamiseks. Valge raamat. – <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/Valge%20raamat.pdf> (01.05.2014).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline endise NSV Liidu territooriumil täitunud kindlustusperioodide arvessevõtmise leping. – RT II 2008, 15, 40.

⁷⁶ Eesti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vaheline leping NSV Liidu kindlustusperioodide arvessevõtmise kohta. – RT II 2008, 14, 35.

⁷⁷ Kokkulepe Eesti Vabariigi ja Suurbritannia pädevate võimuorganite vahel. – http://www.haigekassa.ee/kindlustatule/arstiabi_val/valislepingud/ (02.05.2014).

⁷⁸ Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe. – RT II 2006, 10, 23.

⁷⁹ Eesti Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi vaheline sotsiaalkindlustushüvitiste ekspordi ja maksmise leping. – RT II 2004, 11, 44.

⁸⁰ Vabariigi Valitsuse ja Rootsi Kuningriigi Valitsuse vaheline maal ajutiselt viibijatele meditsiinilise abi osutamise leping. Kättesaadav Sotsiaalministeeriumis.

sotsiaalkindlustussüsteeme koordineerivaid määruseid nr 1408/71 ja nr 574/72. Alates 1. maist 2010 jõustus uus koordineerimisakt nr 883/2004 ja selle rakendusmäärus nr 987/2009, mis on suuremas osas sisult sarnased vanade koordineerimisaktidega nr 1408/71 ja nr 574/72.

Koordineerimisakti nr 883/2004 artikkel 8 reguleerib määruse seost teiste koordineerimisaktidega. Säte kohaldamise tingimuseks on, et koordineerimisakt peab olema sõlmitud kahe liikmesriigi vahel. Seega ei reguleeri säte määruse suhet sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega, mis on sõlmitud kolmandate riikidega.

Määruse nr 883/2004 artikli 8 lõige 1 sätestab, et määrus asendab liikmesriikide vahelised määruse kohaldamisalasse jäävad sotsiaalkindlustuskonventsioonid. Seega on üldine printsiip see, et määruse reguleerimisalasse kuuluvaid kahepoolseid lepinguid liikmesriikide vahel ei kohaldata kuna kohaldamisele kuulub määrus. Sellises olukorras tuleks õigusselguse huvides sisuliselt kehtetud lepingud siiski lõpetada või Välisministeeriumi poolt lõppenuks kuulutada. Enne tuleb aga selgeks teha, kas koordineerimisaktid asendavad konkreetse kahepoolse välislepingu ja kas välisleping annab võrreldes määrusega mingit lisandväärtust.

Kõigepealt, mis on määruse mõistes üldse sotsiaalkindlustuskonventsioon? Määruses nr 883/2004 sotsiaalkindlustuskonventsiooni mõiste puudub. Määruses nr 1408/71 on sotsiaalkindlustuskonventsiooni mõiste on ära toodud artikli 1 lõike 1 punkti k all. Selle alusel on sotsiaalkindlustuskonventsioon sotsiaalkindlustusalane kahe- või mitmepoolne kokkulepe, mis on praegu või tulevikus siduv kahele või enamale liikmesriigile, ja muu sotsiaalkindlustusalane mitmepoolne kokkulepe, mis on praegu või tulevikus siduv vähemalt kahele liikmesriigile ja ühele või mitmele kolmandale riigile kõigi või osa määruses nimetatud kindlustusliikide ja –skeemide suhtes. Seda koos kõnealuste kokkulepete alusel sõlmitud mis tahes liiki lepingutega. Kuigi uues määruses nr 883/2004 sotsiaalkindlustuskonventsiooni mõiste puudub, siis analoogia teel vana määrust tõlgendades on selge, et Eesti poolt sõlmitud kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud kuuluvad koordineerimisakti nr 883/2004 artikli 8 kohaldamisalasse.

Koordineerimisakt nr 883/2004 sätestab siiski, millistel juhtudel koordineerimisakt liikmesriikide vahelisi sotsiaalkindlustuskonventsioone ei asenda. Esiteks tulenevalt määruse artikli 8 lõikest 2 ei asenda määrus kahe või mitme liikmesriigi vahel sõlmitud lepinguid, mis tuginevad määruse põhimõtetele ja järgivad selle vaimu. Selliseid lepinguid võivad riigid

seega sõlmida, kuid neist tuleb Euroopa Komisjoni teavitada vastavalt määruse artikli 9 lõikele 1 ja lõikele 2. Vanas koordineerimismääruses nr 1408/72 olid sarnased sätted artikli 8 lõikes 1 ja artikli 97 lõikes 1.

Teiseks jäävad liikmesriikide vahel kehtima ka kahepoolsete konventsioonide sätted, mis ei kuulu määruse reguleerimisalasse. Koordineerimismääruse nr 883/2004 lisa II üldmärkuste all on nimelt täpsustatud, et määruse kohaldamisalast väljas olevaid kahepoolseid lepinguid, mis jäävad kehtima, ei ole vaja lisasse kanda. Sealjuures on märgitud, et nende hulka kuuluvad liikmesriikide vahelised kohustused, mis tulenevad näiteks kolmandas riigis täitunud kindlustusperioodide liitmisega seotud sätteid sisaldavatest konventsioonidest.

Vaatamata sellele, et põhireegli alusel asendab määrus liikmesriikide vahelised määruse kohaldamisalasse jäävad sotsiaalkindlustuskonventsioonid, siis koordineerimismääruse nr 883/2004 artikkel 8 lõige 1 sätestab ka, et enne määruse kohaldamiskuupäeva, so enne 1.05.2010 sõlmitud liikmesriikide vaheliste sotsiaalkindlustuskonventsioonide teatavaid sätteid kohaldatakse siiski ka edaspidi. Selleks peavad need olema hüvitisesaajatele soodsamad või tulenema ajaloolistest iseärasustest ja nende mõju peab olema ajaliselt piiratud. Sellised sotsiaalkindlustuskonventsioonid tuleb selleks, et need kohaldatavaks jääksid, lisada ka määruse II lisasse. Vastasel juhul asendab need määrus. Eesti ei ole lisasse II kandnud ühtegi sellist sätet.

Arvestades, et Eesti oli Euroopa Liidu liige juba enne koordineerimismääruse nr 883/2004 jõustumist ja vana koordineerimismäärus nr 1408/71 sisaldas sarnaseid sätteid⁸¹, siis võiks Eesti sõlmida peale Euroopa Liiduga liitumist teiste liikmesriikidega lepinguid ainult juhul, kui need tuginesid määruse põhimõtetele ja järgisid selle vaimu, ei kuulunud määruse kohaldamisalasse või need kanti määruse lisasse II.⁸² Näiteks ei laienenud vana määrus mitteaktiivsetele isikutele (v.a õpilased, töötuskindlustusega kaetud isikud ja pensionärid). Seega võisid lepingud olla hüvitiste saajatele soodsamad ning katta näiteks laiemat isikute ringi ja mitteaktiivsete inimeste toetusi. Uus määrus laieneb aga ka mitteaktiivsetele isikutele ja sellised lepingud on nüüdseks muutunud kehtetuks. Samuti laieneb uus määrus teatud

⁸¹ Koordineerimismääruse nr 1408/71 artikkel 6, artikkel 7 lõige 2 punkt c ja artikkel 8.

⁸² Endine määrus nr 1408/71 nägi lisaks veel eraldi ette ka võimaluse sõlmida liikmesriikide vahelisi kokkuleppeid asutustevaheliste tagasimaksete reguleerimiseks (artikkel 36 lõige 3).

tingimuste täitmisel ka kolmandate riikide kodanikele, mille valguses vajavad lepingud samamoodi läbivaatamist.⁸³

Enne koordinatsioonimääruse nr 883/2004 kohaldamist, kuid peale Euroopa Liiduga liitumist on Eesti sõlminud lepingud Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi ning Soome Vabariigiga.⁸⁴ Samuti oleme sõlminud lepingu Suurbritanniaga.

Lepinguid Läti ja Leeduga ei ole tulenevalt määruse Lisa II üldmärkustest vaja lisadesse kanda, sest nad ei kuulu määruse reguleerimisalasse. Endise NSV Liidu territooriumil täitunud kindlustusperioodide arvesse võtmise lepingud, mille Eesti on sõlminud nii Läti kui ka Leeduga võib tõenäoliselt liigitada liikmeriikide vahelisteks kohustusteks, mis tulenevad kolmandas riigis täitunud kindlustusperioodide liitmisega seotud sätteid sisaldavatest konventsioonidest. Kui tõlgendada, et lisa II üldmärgused viitavad määruse artikli 8 lõikele 2, tuleks nii Läti kui ka Leeduga sõlmitud lepingust ka Komisjoni teavitada.

Eraldi on aga vaja analüüsida Suurbritannia ja Soomega sõlmitud lepingute kehtivust. Kokkuleppe Eesti Vabariigi ja Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriigi pädevate võimuorganite vahel on allkirjastatud 24.12.2005 ja jõustunud 01.01.2006 ehk peale Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Uue rakendusmääruse lisasse 1 on kantud Eesti ja Suurbritannia pädevate võimuorganite vaheline kokkulepe, mis määratleb „muud viisid kummaski riigis nimetatud määruse kohaselt antud mitterahaliste hüvitiste kulude tagasimaksmiseks” Ilmselt on see sinna lisatud tulenevalt rakendusmääruse artiklist 9 lg 2, sest vana määruse (EMÜ) nr 574/72 lisasse 5 seda kantud pole. Kuna leping on kantud lisasse ning lepingupooled on jätkanud lepingu rakendamist, siis on leping kehtiv. Lepingut peaks siiski uuendama, sest see on sõlmitud määruse nr 1408/71 alusel.

Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe on allkirjastatud 11.11.2005 ja jõustunud 01.11.2006. Kokkulepe ei ole kantud ühegi määruse lisasse. Olemasolevatel andmetel ei ole ka Euroopa Nõukogu Presidenti või Euroopa Komisjoni lepingust teavitatud. Leping asendab vana Soomega sõlmitud lepingut, mis sõlmiti enne Euroopa Liiduga liitumist.⁸⁵ Uus leping sõlmiti, et tagada kaitse ka neile isikutele,

⁸³ Lisaks põhimäärusele eristab ka põhimääruse rakendusmäärus nr 987/2009 mitmeid erinevaid riikidevahelisi rakenduskokkuleppeid, mille kehtivust tuleks aga eraldi analüüsida.

⁸⁴ Nende riikidega on ka varasemalt sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlmitud, mis siiski enam ei kehti.

⁸⁵ Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vaheline sotsiaalkindlustusleping – RT II 1997, 13, 60.

kellele määrus nr 1408/71 ei kohaldu ehk kes ei olnud määruse nr 1408/71 subjektid. Kokkuleppe artikli 4 kohaselt kaotas kokkulepe kehtivuse sellel kuupäeval, millest alates hakati rakendama sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevat määrust (EÜ) nr 883/2004. Seega nimetatud kokkulepe sisuliselt enam ei kehti alates 1. maist 2010. Seega tuleks ratifitseerimise seadus koos Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtetuks tunnistada ja lisada RT-sse Välisministeeriumi teadaanne lepingu lõppemise kohta.⁸⁶

Lisaks peale Euroopa Liiduga liitumist sõlmitud lepingutele on Eestil ka selliseid sotsiaalkindlustusalaseid välislepinguid, mis on sõlmitud enne Euroopa Liiduga liitumist. Sellised lepingud on sõlmitud Rootsi Kuningriigi ja Madalmaade Kuningriigiga.

Eesti Vabariigi Valitsuse ja Rootsi Kuningriigi Valitsuse vaheline maal ajutiselt viibijatele meditsiinilise abi osutamise leping on allkirjastatud 16.06.1993 ja jõustunud 01.11.1993. Leping ei ole ühegi koordinatsioonimääruse lisas, kuigi eeldatavalt kuulub leping määruse reguleerimisalasse. Nimelt on lepingu eesmärk vastavalt lepingu tekstile võimaldada hädavajalikku meditsiinilist abi peamiselt ühe lepingupoole elanikele, kes ajutiselt viibivad teise lepingupoole territooriumil. Euroopa ravikindlustuskaart annab aga ravikindlustatud isikule ja tema pereliikmetele õiguse vajaminevale arstiabile Euroopa Liidu territooriumil ja Euroopa Majanduspiirkonnas ajutise viibimise ajal, kui arstiabi on vajalik meditsiinilistel põhjustel. Euroopa ravikindlustuskaarti ei saa sarnaselt lepinguga kasutada olukorras, kus ajutise teises liikmesriigis viibimise eesmärk on saada ravi. Kuna leping kuulub määruse reguleerimisalasse, siis lepingu asemel tuleb rakendada Euroopa Liidu määruseid.

Küsimus tekib sellise lepingu eraldi lõpetamise vajalikkuses vastavalt lepingu artiklile 7, kuigi välislepingut ei kohaldata juba iseenesest Euroopa Liidu õigusest tulenevalt. Uue koordinatsioonimääruse rakendamine ei eelda iseenesest kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute ülesütlemist ega muutmist ja kuna määrus on õiguslikult ülimuslik, siis vastuolu korral tuleb lihtsalt rakendada määrust. Käesolev välisleping ei ole

⁸⁶ Kuna uue lepingu artikli 3 lõige 1 viitab, et vana lepingu VII osa (artiklid 23–31) jääb kehtima ja uue lepingu seletuskiri viitab omakorda sellele, et ka vana rakenduslepingut kohaldatakse uue lepingule, siis uue lepingu lõppenuks kuulutamisel tuleb vana lepingu ratifitseerimise seadus ning rakendusleping („Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vahelise sotsiaalkindlustuslepingu rakendamine“) tunnistada kehtetuks. Vana lepingu VII osas on ette nähtud selle rakendamisega seotud reeglid. Rakenduslepingu puhul on tegu Sotsiaalministri määrusega ning selle kehtetukstunnistamine erineb ratifitseerimise seaduse ja Vaba Vabariigi Valitsuse korralduse kehtetukstunnistamisest. Kuigi uue lepingu alusel jätkati vana lepingu VII osa kohaldamist, siis Välisministeerium on vana lepingu juba iseenesest lõppenuks kuulutanud.

ratifitseeritud, kuid vastavalt Riigi Teatajale on lepingu veel kehtiv. Seega tuleks Riigi Teatajasse lisada teade lepingu lõppemise kohta.

Eesti Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi vaheline sotsiaalkindlustushüvitiste ekspordi ja maksmise leping on allkirjastatud 17.03.2003 ja jõustunud 01.06.2004. Leping käsitleb Madalmaade ühepoolset hüvitiste ekspordi Eestisse. Leping ei ole kantud ühegi määruse lisasse. Euroopa Nõukogu Presidenti on vastavalt koordinatsioonimäärusele nr 883/2004 siiski teavitatud lepingu artiklite 5 ja 6 (rakendusküsimused) jätkuvast rakendamisest. Euroopa Liiduga liitumisel peaks määrus hakkama välislepingut siiski asendama, kuna lepingu materiaalseks kohaldamisalaks on skeemid, mida katab ka määrus. Sellest võib eeldada, et leping siiski enam ei kehti. Seega tuleks Riigi Teatajasse lisada ka vastav teade lepingu lõppemise kohta.

Kokkuvõtteks on lepingud Läti ja Leeduga kehtivad ning neid ei ole vaja kanda määruste lisadesse. Leping Suurbritanniaga kehtib, kuid seda tuleks uuendada. Leping Soome, Rootsi, ja Madalmaadega ei kehti tulenevalt Euroopa Liidu õigusest. Kehtetud lepingud tuleb Välisministeeriumi poolt kuulutada lõppenuks.

III. EUROOPA LIIDU ISIKUANDMETE KAITSE ALASE REGULATSIOONI MÕJU KOLMANDATE RIIKIDEGA SÕLMITAVATELE VÄLISLEPINGUTELE

3.1. Andmekaitse direktiiv ja selle seos kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega

Euroopa Liidus on isikuandmete kaitse reguleeritud mitmete erinevate õigusaktidega. Kõige olulisem neist on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta⁸⁷ (edaspidi andmekaitse direktiiv). See direktiiv sätestab Euroopa Liidu isikuandmete kaitse alused, millest peavad lähtuma kõik Euroopa Liidu liikmesriigid.

Andmekaitse direktiivi eesmärk oli harmoniseerida erinevad andmetöötlusstandardid Euroopas.⁸⁸ Sarnaselt teistele Euroopa Liidu direktiividele ei ole aga ka andmekaitse direktiiv otsekohalduv. Liikmesriigid peavad direktiivid oma siseriiklike õigusaktidega üle võtma. Direktiividega kehtestatud eesmärkide saavutamiseks kasutatavate vahendite üle otsustavad liikmesriigid ise.

Sellele vaatamata on direktiivi tekst oluliseks tõlgendamise allikaks. Selle alusel saab kontrollida, kas direktiiv on korrektselt ja eesmärgipäraselt siseriiklikusse õigusesse üle võetud. Samuti nähtub direktiivi tekstist, kas riigi käitumine konkreetsel üksikjuhtumil on kooskõlas Euroopa Liidu õiguse ning selle eesmärkidega. Direktiivi sätete tõlgendamist lihtsustab direktiivi preambula, kus on selgitatud nii direktiivi väljatöötamise vajadus ning sätestatud direktiivi eesmärgid. Seega peab käesoleva töö autor põhjendatuks lisaks seadusele, millega on andmekaitse direktiiv Eesti õiguskorda üle võetud, analüüsida ka direktiivi enda sätteid.

Andmekaitse direktiiviga kehtestatakse üldine isikuandmete kaitset reguleeriv raamistik, et saavutada tasakaal üksikisiku eraelu kaitse ja isikuandmete vaba liikumise vahel Euroopa Liidus.⁸⁹ Sellistele eesmärkidele viitab ka direktiivi artikkel 1. Andmekaitse direktiivi

⁸⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, 23/11/1995, lk 31—50.

⁸⁸ D. Heisenberg. Negotiating privacy : the European Union, the United States, and personal data protection. Boulder, Colorado, London: Lynne Rienner Publishers, 2005, p 27.

⁸⁹ Internetis kättesaadav: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/data_protection/114012_et.htm (04.05.2014).

preambula punkt 10 täpsustab, et direktiivi eesmärk on kaitsta füüsiliste isikute Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 ja ühenduse õiguse üldistes põhimõtetes tunnustatud põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele. Direktiivi eesmärgist tuleb lähtuda ka direktiivi tõlgendamisel.

Isikuandmete töötlemine välislepingute rakendamisel peab sarnaselt muudele andmetöötlamise juhtudele olemas kooskõlas direktiivist tulenevate põhimõtetega. Direktiiviga sätestatud peamisteks isikuandmete töötlemise põhimõteteks on andmete kvaliteedi põhimõte, andmete töötlemise õiguspärasuse põhimõte, individuaalse osaluse põhimõte (andmesubjekti juurdepääsuõigus andmetele), vastuväidete esitamise õiguse põhimõte ning andmete töötlemise konfidentsiaalsuse ja turvalisuse põhimõte. Need põhimõtted kattuvad suuremas osas IKS-is sätestatud isikuandmete töötlemise üldpõhimõtetega.

Kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamiseks on vaja isikuandmeid edastada väljapoole Euroopa Liitu kolmandatesse riikidesse. Käesoleva magistritöö seisukohalt on seega eriti oluline, et lisaks Euroopa Liidu sisesele isikuandmete töötlemisele reguleerib andmekaitse direktiiv ka isikuandmete edastamist kolmandatesse riikidesse. Euroopa Liit ei saa kontrollida, kuidas kolmandates riikides isikuandmeid töödeldakse, kuid tal on võimalik liikmesriikidele ette näha konkreetsed tingimused, millal isikuandmeid kolmandasse riiki üldse edastada võib. Eesti edastab oma sotsiaalkindlustusalaste välislepingute alusel kolmandatesse riikidesse näiteks isiku kohta käivaid üldandmeid, isikute kindlustusstaažidega seotud andmeid ja teatud juhtudel ka delikaatseid isikuandmeid nagu näiteks terviseandmed. Andmete edastamise reeglid kolmandatesse riikidesse on sätestatud direktiivi neljandas peatükis. Andmete edastamise üldised põhimõtted sätestab direktiivi artikkel 25 ja erandid nendest artikkel 26.

Eesti kasutab oma kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamisel nii elektroonilist kui ka paberkandjal andmetöötlust. Direktiivi kohaldatakse nii isikuandmetele, mida töödeldakse automatiseeritud vahenditega, kui ka näiteks paberkandjal töödeldavatele isikuandmetele. Direktiivi preambula punkt 27 näeb nimelt ette, et üksikisikute kaitse peab kehtima nii andmete automatiseeritud kui ka automatiseerimata töötlemise puhul. Seega on direktiivi sätted isikuandmete töötlemisel Eesti kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute alusel igal juhul asjakohased.

Kokkuvõttes omab andmekaitse direktiiv liikmesriikide poolt kolmandate riikidega sõlmítavate kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalaste välislepingutega olulist seost. Direktiivis ettenähtud piiranguid ja erandeid isikuandmete edastamiseks kolmandatesse riikidesse peavad arvesse võtma kõik liikmesriigid, sealhulgas Eesti.

3.2. Isikuandmete edastamise tingimused kolmandasse riiki, mille andmekaitse taset pole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks

Isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki peab igal üksikjuhtumil olema konkreetne õiguslik alus. See nõue tuleneb nii isikuandmete kaitse seadusest kui ka andmekaitse direktiivist. Nagu eelnevas alapeatükis selgitatud, siis sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamine ei ole ilma isikuandmeid vahetamata võimalik. Seega on käesoleva alapeatüki eesmärk välja selgitada, millistel konkreetsetel tingimustel on isikuandmete edastamine lubatud sellisesse riiki, mille isikuandmete kaitse taset ei ole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks.

Piirangud isikuandmete töötlemisele on tingitud asjaolust, et nendega tagatakse üksikisiku privaatsuse kaitse.⁹⁰ Privaatsus on isiku erasfäär ehk isiku isiklik elu, mis on kaitstud ka põhiseadusega.⁹¹ Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8 näeb ette isikute õiguse privaatsusele.⁹² Andmekaitsealase regulatsiooniga tagatakse sealhulgas isiku õigus informatsioonilisele enesemääratlusele.⁹³ Informatsiooniline enesemääramisõigus on samuti isiku üks põhiõigustest.⁹⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 8 sätestab õiguse isikuandmete kaitsele iseseisva põhiõigusena.

Samas tuleb vältida ebaproportsionaalset olukorda, kus eesmärgiga kaitsta isikute privaatsust, võib inimene ilma jääda sotsiaalkindlustusest ja selle läbi ka oma sissetulekust, millest sõltuvad omakorda mitmed tema muud õigused. Käesoleva töö autor leiab seega, et isikuandmete edastamise lubatavust hinnates tuleb isiku eraelu puutumatuse kõrval alati kaaluda ka teisi põhiõigusi. Isikuandmete töötlemisel ei saa isikuandmete kaitse olla ainukeseks eraldiseisvaks eesmärgiks.

⁹⁰ E. Rohtmets (koost). Isikuandmete kaitse küsimused Euroopa Kohtu eelotsustes. Andmesubjekti õiguste kaitse. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2013. – http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20õigused_EK_analuus.pdf (04.05.2014).

⁹¹ M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Juura, 2011, lk 14.

⁹² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni. – RT II 2000, 11, 57.

⁹³ M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Juura, 2011, lk 42.

⁹⁴ E. Tikk, A. Nõmper informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007, lk 37

Eesti Vabariigis reguleerib isikuandmete töötlemist alates 1996. aastast isikuandmete kaitse seadus (edaspidi IKS). Kuna IKS-iga on Eesti õiguskorda üle võetud ka andmekaitse direktiiv, siis peab IKS vastama direktiiviga sätestatud põhimõtetele ja tagama direktiiviga sätestatud eesmärkide täitmise.

Üldreeglina on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti (IKS § 10). IKS näeb aga sellest reeglist ette erandid. Vastavalt IKS-i § 14 lõike 1 punktile 2 on isikuandmete töötlemine lubatud andmesubjekti nõusolekuta muu hulgas juhul, kui isikuandmeid töödeldakse välislepinguga ettenähtud ülesande täitmiseks. IKS-i § 14 lõike 2 punkt 1 täpsustab, et isikuandmete edastamine või nende juurdepääsu võimaldamine andmete töötlemiseks kolmandale isikule on lubatud andmesubjekti nõusolekuta, kui kolmas isik, kellele andmed edastatakse, töötleb isikuandmeid välislepingus ettenähtud ülesande täitmiseks. Ka andmekaitse direktiivi preambula punkt 58 viitab sellele, et oluliste avalike huvide kaitseks võib olla seoses sõlmitud lepinguga vaja isikuandmeid edastada kolmandasse riiki. IKS-i seletuskirjas on põhjendatud, et sellised sätted võimaldavad vältida tarbetuid formaalsusi juhtudel, kui on selge, et andmete töötlemine toimub andmesubjekti enda huvides.⁹⁵

Nende sätete sõnastusest võib ennatlikult eeldada, et välislepingu puhul eksisteerib otsene õiguslik alus isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki ning seega ka andmete edastamiseks kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingu alusel. § 14 lõiked 1 ja 2 on siiski õiguslikuks aluseks isikuandmete edastamisel vaid sellisesse välisriiki, kus on piisav isikuandmete kaitse tase. Näiteks võiks IKS § 14 lõike 2 punkt olla õiguslikuks aluseks isikuandmete edastamiseks Leetu eesmärgiga rakendada Eesti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vahelist lepingut NSV Liidu kindlustusperioodide arvesse võtmise kohta. See säte ei ole aga piisav õiguslik alus isikuandmete edastamiseks mõnda ebapiisava isikuandmete kaitse tasemega kolmandasse riiki.

Nimelt tuleb lisaks IKS §-le 14 järgida IKS §-s 18 sätestatud täiendavad nõuded isikuandmete edastamiseks välisriiki. IKS §-i 18 lõige 1 näeb ette üldise aluse isikuandmete edastamiseks välisriiki, sealhulgas kolmandatesse riikidesse. Selle alusel on isikuandmete edastamine Eestis asuvast andmekogust lubatud üksnes sellisesse riiki, kus on piisav andmekaitse tase. See säte

⁹⁵ A. Lauren (koost). Isikuandmete kaitse seadus: isikuandmete kaitse seaduse seletuskiri. Tallinn: Agitaator, 2007, § 14.

on sarnane direktiivi regulatsiooniga. Direktiivi artiklist 25 lõige 1 tulenev üldine põhimõte on, et liikmesriigid võivad edastada isikuandmeid kolmandatesse riikidesse üksnes juhul, kui vastuvõtvas riigis on piisav andmekaitse tase.⁹⁶ Seega võib väita, et IKS § 18 lõige 1 on iseenesest kooskõlas direktiivi nõuetega.

Seda sätet lugedes tekib küsimus, et mida ikkagi tähendab piisava andmekaitse tasemega riik. Piisav andmekaitse tase on kindlasti olemas kõigis 28-s Euroopa Liidu liikmesriigis ja Euroopa Majandusühenduse liikmesriikides ning lisaks riikides, mille andmekaitse taseme on Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Nimelt on Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament andmekaitse direktiivi artikli 25 lõike 6 alusel andnud Euroopa Komisjonile õiguse otsustada, kas kolmas riik tagab isikuandmete kaitse piisava taseme oma siseriikliku õigusega või läbi endale võetud rahvusvaheliste kohustuste.⁹⁷ Ka IKS § 18 lõige 2 esimene lause sätestab, et isikuandmete edastamine on lubatud Euroopa Liidu liikmesriiki ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga ühinenud riiki, samuti riiki, mille isikuandmete kaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks

Otsused avaldatakse Euroopa Komisjoni kodulehel.⁹⁸ Praeguse seisuga on komisjon leidnud, et piisava andmekaitse taseme tagavad Andorra, Argentina, Austraalia, Kanada, Šveitsi, Fääri saarte, Guernsey, Iisraeli, Mani saare, Jersey ja Uruguay ning Ameerika Ühendriikide *Safe Harbour* programm. Ameerika Ühendriikide andmekaitse taset Euroopa Komisjon üldiselt piisavaks hinnanud ei ole. Euroopa Komisjoni kodulehel on küll info, et Komisjon on tunnustanud ka Austraaliat piisava andmekaitse tasemega riigina, kuid tegelikult on Austraaliaga sõlmitud vaid kokkulepped lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo töötlemiseks ja edastamiseks. Ka Austraalia kohta pole Euroopa Komisjon seega üldist otsust piisava andmekaitse taseme kohta teinud.

Eesti senistest lepingupartneritest on Kanada seega ainuke riik, kelle isikuandmete kaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Seega tekib küsimus, kuidas hinnata isikuandmete kaitse taset Eesti teiste olemasolevate ja võimalike lepingupartnerite puhul nagu Moldova Vabariik, Venemaa Föderatsioon, Ukraina, Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Gruusia,

⁹⁶ M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Juura, 2011, lk 77.

⁹⁷ Euroopa Komisjoni koduleht. – http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index_en.htm (04.05.2014).

⁹⁸ *Ibid.*

Aserbaidžaan ja Kasahstan ning ka liikmesriik võib ka ise kolmanda riigi isikuandmete kaitse taset hinnata piisavaks.

Reeglid, kuidas hinnata isikuandmete kaitse taseme piisavust leiab andmekaitse direktiivist. Direktiivi artikkel 25 lõige 2 sätestab, et andmekaitse taset kolmandates riikides hinnatakse, pidades silmas kõiki andmete edastamise toimingute või andmete edastamise toimingute kogumi asjaolusid. Selle sätte teine lause täpsustab, millele tuleb selle juures eelkõige tähelepanu pöörata. Nendeks on andmete laadi, kavandatud töötlemistoimingu või töötlemistoimingute eesmärgid ja kestus, päritoluriik ja lõppsihtriik, kõnealuses kolmandas riigis kehtivad nii üldised kui ka konkreetse sektori õigusnormid ja kõnealuses riigis järgitavad ametieeskirjad ja turvameetmed.

Sarnased tingimused leiab ka IKS § 18 lõike 3 punktist. See sätestab juhised isikuandmete hindamiseks siiski vaid *konkreetsel isikuandmete edastamise juhul*. Andmekaitse on leidnud, et „andmekaitse piisava taseme saavutamise eelduseks on andmekaitse direktiivi nõuete transponeerimine ning läbi siseriikliku õiguse vastava organisatsioonilise ja õigusliku olukorra loomine, mis võimaldaks isikuandmete töötlemisel austada ja kaitsta isiku eraelu puutumatust ning muid põhiõigusi- ja vabadusi“.⁹⁹ Seega tuleb kolmanda riigi isikuandmete kaitse taseme piisavust hinnates läbi viia põhjalik analüüs, mille tulemusena selgub, kas isikuandmete kaitse tase konkreetses riigis on piisav või mitte.

Eestis on aga välislepingute menetlemisel tõstatanud küsimus, et kes isikuandmete kaitse taseme piisavust üldse hinnata võib. Andmekaitse Inspeksioon on IKS § 33 lõike 1 punkti 5 alusel andnud välja juhendi pealkirjaga „Isikuandmete edastamine välisriiki“.¹⁰⁰ Andmekaitse Inspeksiooni seisukoht vastavalt nimetatud juhendile on, et kolmandasse riiki on isikuandmete edastamine lubatud vaid juhul, kui selle riigi isikuandmete kaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks.

Käesoleva töö autor sellise seisukoha ei nõustu ning leiab, et ei IKS-i ega direktiivi alusel ei ole välistatud, et liikmesriik ei võiks ise hinnata konkreetse riigi isikuandmete kaitse taset juhul, kui Komisjon seda teinud pole. IKS-i § 18 lõike 2 kohaselt ei ole isikuandmete

⁹⁹ Isikuandmete edastamine välisriiki. Tallinn: Andmekaitse Inspeksioon, 2008. – https://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikuandmete%20edastamine%20v%C3%A4lisriiki_3.pdf (04.-05.2014).

¹⁰⁰ *Ibid.*

edastamine lubatud riiki, mille andmekaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud ebapiisavaks. *Seega välistab* IKS konkreetselt vaid sellised riigid, mille andmekaitse ebapiisava taseme kohta on Euroopa Komisjon teinud vastava otsuse. Ka direktiivis ei ole sätet, mis viitaks, et kui Komisjon piisava andmekaitse taseme kohta otsust riigi suhtes teinud ei ole, siis oleks isikuandmete edastamine keelatud. Vastupidi, isikuandmete kaitse määrase artikli 25 lõikes 3 on sõnaselgelt sätestatud, et liikmesriigid ja komisjon peavad üksteisele teatama juhtudest, mille puhul nad leiavad, et kolmas riik ei taga kaitse piisavat taset lõike 2 tähenduses. Sellest sättest nähtub, et mitte ainult Euroopa Komisjon ei hinda isikuandmete kaitse taseme piisavust, vaid direktiivi alusel võivad seda teha ka liikmesriigid ise.

IKS-i alusel ei ole sätestatud ka direktiivist rangemaid nõuded, mis ütleksid sõnaselgelt, et Eestil puudub pädevus isikuandmete kaitse taset kolmandates riikides hinnata. Arvestades, et maailmas on umbes 200 riiki, siis on selge, et Euroopa Komisjon ei jõuaks kõikide liikmesriikide isikuandmete kaitse taset ka hinnata. Seega ei ole õige seisukoht, et isikuandmete edastamine on lubatud vaid nendesse kolmandatesse riikidesse, mille andmekaitse taset on Euroopa Komisjon hinnanud ebapiisavaks. Käesoleva töö autor leiab, et sellest tulenevalt on Eesti Vabariigil õigus sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel ka ise hinnata, kas lepingupartneri riigis on isikuandmete kaitse tase isikuandmete edastamiseks piisav.

Kui vastavalt Euroopa Komisjoni või liikmesriigi hinnangule ei ole piisav andmekaitse tase kolmandas riigis tagatud, ei tähenda see siiski automaatselt, et liikmesriik ei võiks mingil juhul andmeid kolmandasse riikidesse edastada. IKS-i § 18 lõigetes 3 kuni 5 on sätestatud erandid, mis reguleerivad isikuandmete edastamist välisriikidesse, kus piisav andmekaitse tase puudub. Erandid isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki, mis ei taga direktiivi mõistes piisavat isikuandmete kaitset on sätestatud ka andmekaitse direktiivis. Nagu eelnevalt mainitud, siis need erandid leiab direktiivi artiklist 26.

Esimeseks erandiks on andmesubjekti nõusolek. IKS § 18 lõige 5 punkt 1 sätestab, et välisriiki, kus ei ole piisavat andmekaitse taset võib isikuandmeid edastada Andmekaitse Inspeksiooni loata, kui andmesubjekt on andnud selleks käesoleva seaduse § 12 kohase nõusoleku. Ka IKS § 10 lõikes 1 sisalduv üldreegel isikuandmete töötlemise lubatavuse kohta sätestab, et isikuandmete töötlemine on andmesubjekti nõusolekul lubatud. Sellise erandi leiab ka andmekaitse direktiivi artikli 26 lõike 1 punktist a. See tähendab, et üks võimalus sõlmida sotsiaalkindlustusalane kahepoolne välisleping kolmanda riigiga, kus puudub piisav

isikuandmete kaitse tase, on küsida inimeselt isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki tema nõusolek.

Nõuded sellisele nõusolekule on sätestatud IKS-i §-s 12. Need on küllaltki ranged. IKS § 12 lõige 2 sätestab esiteks, et selline nõue peab olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Eesti sotsiaalkindlustusalased välislepingud kohalduvad ka töövõimetuspensionidele ning kui isik töövõimetuspensioni välislepingu alusel taotleb, siis võib olla vajalik edastada kolmandasse riiki ka terviseandmeid. Arvestades, et terviseandmed on vastavalt IKS § 4 lõikele 2 delikaatseid isikuandmeid, siis tuleb isikult lisaks küsida eraldiseisev kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusolek delikaatsete andmete edastamiseks ebapiisava andmekaitse tasemega riiki. IKS-i §-ga 12 on sätestatud ka selgitamise kohustus ning nõusolekus tuleb selle kohaselt selgelt määratleda andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud, samuti andmete kolmandatele isikutele edastamise tingimused ning andmesubjekti õigused tema isikuandmete edasise töötlemise osas. Kuigi isiku nõueolekut isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki võiks juba eeldada pensioniavalduse esitamisest, siis IKS § 12 lõike 1 viimane lause alusel vaikimist või tegevusetust nõusolekuks siiski ei loeta. Nõusolek peab olema eraldiseisvalt väljendatud.

Selline nõusoleku küsimine tekitab lepingut rakendavatele asutustele siiski üleliigset halduskoormust. Arvestades, et IKS § 12 eeldab informeeritud nõusolekut, siis ei ole tõenäoline, et Sotsiaalkindlustusameti üle Eesti asuvate klienditeeninduste töötajad suudaksid täita IKS-ist tulenevat selgitamiskohustuse nõuet ning anda isikutele teavet kolmanda riigi keerulise seadusandluse ning sealse isikuandmete töötlemise praktika kohta. Kuna andmete töötlemine toimub andmesubjekti enda huvides ning tema teadmisel, siis tundub igakordne nõusoleku küsimine lisaks tarbetu formaalsusena. Seega on nõusoleku küsimine küll võimalik, kuid seda ei saa pidada heaks lahenduseks.

IKS § 18 lõikes 3 sätestatud erandid eeldavad Andmekaitse Inspektsiooni luba ning samuti kohustab IKS § 18 lõige 4 inspektsiooni sellise loa andmisest informeerida Euroopa Komisjoni. Ilmselgelt tekitab selline kohustus bürokraatiat ning riigile juurde täiendavat halduskoormust. Seega tekib küsimus, kas sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimiseks ning nende alusel isikuandmete edastamiseks ebapiisava isikuandmete kaitse tasemega kolmandasse riiki on veel mõni parem võimalus.

IKS § 18 lõige 5 sätestab tõepoolest veel ühe erandi. Selle alusel on võimalik isikuandmeid edastada välisriiki, kus puudub piisav andmekaitse tase, kui isikuandmed edastatakse IKS § 14 lõike 2 punktides 2 ja 3 sätestatud juhtudel. Huvipakkuv on IKS § 14 lõike 2 punkt 2, mille alusel on isikuandmete edastamine kolmandale isikule lubatud andmesubjekti nõusolekuta üksikjuhtumil andmesubjekti või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks, kui andmesubjektilt ei ole võimalik nõusolekut saada. Selle sätte sisust nähtub siiski, et see ei ole piisav õiguslik alus isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki sotsiaalkindlustusalase välislepingu rakendamiseks. Seda enam, et selle sätte kohaldamise eelduseks on, et isikult nõusoleku küsimine ei ole mingil põhjusel võimalik.

Arvestades sotsiaalkindlustushüvitiste olulist isikule, siis tekib küsimus, miks ei ole IKS-is sätestatud mõnda erandit sellise avaliku huvi järgimiseks nagu isiku sotsiaalne kaitse. Pensionialise isiku puhul võib pension, mida välislepingu alusel makstakse, olla tema ainsaks või peamiseks sissetulekuks. Siin tekib varemnimetatud olukord, kus tuleks kindlasti kaaluda isikute erinevaid põhiõiguseid. Võib juhtuda, et mõnel juhul kaalub mõni muu põhiõigus üle õiguse eraelu kaitsele.

Direktiivist selgub, et selline erand on siiski ette nähtud direktiivi artikli 26 lõike 1 punktis d. Selle alusel võib isikuandmeid erandjuhul edastada kolmandasse riiki, mis ei taga direktiivi mõistes piisavat kaitset, sh tingimusel, et edastamine on vajalik üldiste huvidega seotud olulistel põhjustel. Üldiste avalike huvide sisu on selgitatud täpsemalt direktiivi preambula punktis 58, mis ütleb, et sätestada tuleks erandid isikuandmete kolmandasse riiki edastamist keelust sealhulgas juhuks, kui seda eeldab oluliste avalike huvide kaitsmine, näiteks siis, kui tegemist on andmete rahvusvahelise edastamisega sotsiaalkindlustusasutuste vahel.

Sellest tulenevalt võib eeldada, et isikuandmete edastamine kolmandasse riiki võib erandina olla lubatud ka juhul, kui see on vajalik sotsiaalkindlustusasutuste vahel kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamiseks. Sotsiaalkindlustus on kahtlemata oluline avalik huvi, sest isikuandmete edastamine teise riiki toimub eesmärgiga tagada isikule tema pensioniõigused. Sotsiaalhüvitiste maksmine on märkimisväärne avalik huvi, mis aitab tagada sissetuleku erinevate sotsiaalsete riskide realiseerumisel nagu vanadus, töövõimetus ja tootja kaotus. Seda enam, et hüvitiste maksmine võib aidata vältida isiku sattumist vaesusesse. Lisaks toimub isikuandmete edastamine teise riiki toimub üldjuhul isiku enda teadmisel ja isiku enda avalduse alusel. Isikule ei ole nimelt võimalik välislepingu alusel pensioni määrata, kui isik pole selleks vastavat avaldust esitanud. Sellist olukorda ei saa küll lugeda

isikuandmete edastamiseks välisriiki isiku nõusolekul, kuid sellest võib eeldada, et isik ei ole tema isikuandmete kolmandasse riiki edastamise vastu.

Minu seisukohta kinnitab ka uue isikuandmete kaitse üldmääruse ettepaneku artikli 44 lõike 1 punkt d, mis sätestab konkreetselt, et sh Euroopa Komisjoni piisava kaitse otsuse või artikli 42 kohaste puudumise korral võib kolmandale riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile isikuandmeid edastada tingimusel, et edastamine on vajalik avalikust huvist tulenevatel kaalukatel põhjustel. Ettepanekus on lisaks selgitatud, et artiklis 44 kirjeldatakse ja selgitatakse andmeedastuse erandeid ning seda artiklit kohaldatakse eelkõige nende andmeedastuste suhtes, mida nõutakse ja mis on vajalikud avaliku huvi tähtsate elementide kaitseks, näiteks [...] sotsiaalkindlustuse [...] vahel toimuva rahvusvahelise andmeedastuse korral. Arvestades, et määrus on erinevalt direktiivist otsekohalduv, siis määruse jõustumisel oleks igal juhul võimalik isikuandmeid edastada kolmandasse riiki piisava kaitse otsuse puudumise korral avaliku huvi erandi alusel. Asjaolu, et nimetatud erandit ei ole ka uuest määrusest välja jäetud, kinnitab seda, et isikuandmete edastamine avalike huvide kaitseks kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute alusel kolmandasse riiki ei ole vastuolus Euroopa Liidu eesmärkidega.

Sellist erandit siiski IKS-i sätestatud pole. Direktiivi artikli 26 lõige 1, mis sätestab liikmesriikidele kohustuse sätestada erand isikuandmete edastamiseks ebapiisava andmekaitse tasemega kolmandasse riiki üldiste huvidega seotud olulistel põhjustel annab siiski ühe võimaluse, kus riigid sellist erandit ette nägema ei pea. Selle alusel ei ole liikmesriikidel kohustus sellist erandit kohaldada, kui konkreetsete juhtude suhtes on siseriiklike õigusaktidega ette näinud teisiti. IKS-ist aga ei ole sätestatud konkreetseid juhtumeid, kus erand isikuandmete edastamiseks üldiste huvidega seotud olulistel põhjustel ei kohaldu. Seega võib eeldada, et IKS-iga on nimetatud erand andmete edastamiseks kolmandasse riiki jäetud ekslikult üle võtmata.

Direktiivid ei ole üldreeglina otsekohalduvad ning seega on küsitav, kas eelnimetatud erandit oleks isikuandmete edastamisel kolmandasse riiki siiski võimalik aluseks võtta. Riigikohtu halduskolleeegiumi otsuses haldusasjas nr 3-3-1-36-10 on selgitatud, millistel juhtudel Euroopa Liidu direktiiv võib siiski olla otsekohaldatav. Esiteks on Euroopa Liidu direktiiv otsekohaldatav, kui direktiiv pole tähtjaks üle võetud või on valesti ühtlustatud, teiseks kui direktiiv on sisult piisavalt selge, tingimusteta, täpselt määratletud ning ei vaja siseriiklikult konkretiseerimist ja kolmandaks, kui direktiiv annab liikmesriigi kodanikele õigusi, mille

kohustatud pooleks on liikmesriik, kes pole direktiivi õigeaegselt üle võtnud.¹⁰¹ Kuna käesoleval juhul nähtub, et direktiiv on valesti ühtlustatud, siis võiks direktiivis sätestatud erand siiski olla teatud tingimustel otsekohalduv. Eelkõige tuleks aga siinkohal mõelda isikuandmete kaitse seaduse muutmisele, et tagada isikuandmete tõrgeteta edastamine kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste lepingute sõlmimiseks ja edastamiseks.

Sellele vaatamata ei ole riigil õigust isikuandmeid kolmandasse riiki edastada ilma, et ta ei võtaks meetmeid isikuandmete kaitse tagamiseks kolmandas riigis. Ka andmekaitse direktiivi preambula punkt 60 sätestab, et igal juhul võib andmete edastamine kolmandatesse riikidesse toimuda ainult siis, kui täielikult järgitakse sätteid, mis liikmesriigid on vastu võtnud direktiivi ja eelkõige selle artikli 8 põhjal. Artikkel 8 sätestab andmete eriliikide töötlemise reeglid. Sellest võib järeldada, et igal juhul peab riik võtma kõik vajalikud meetmed, et isikuandmete edastamisel ja töötlemisel kolmandas riigis oleks isikuandmete kaitse tagatud.

Eesti on uuemate kahepoolsete välislepingute sõlmimisel kasutanud isikuandmete kaitse tagamiseks siiani kasutanud kahte meetet. Esiteks on analüüsitud välisriigi isikuandmete kaitse alast regulatsiooni ja läbirääkimistel täpsustatud kolmanda riigi poolt rakendatavat isikuandmete töötlemise praktikat. Seda seetõttu, et olla kindel selles, et kolmas riik tagab Eestist edastatud isikuandmete töötlemisel nende kaitse. Teiseks on Eesti Vabariigi poolt sõlmitud sotsiaalkindlustusalastesse välislepingute läbirääkimistel lepitud kokku lepingutesse lisatavates isikuandmete kaitse alastes sätetes. Välislepingud ja nende seletuskirjad kooskõlastatakse alati ka Justiitsministeeriumiga.

Eesti Vabariigi ja Ukraina sotsiaalkindlustusleping näeb sellised reeglid ette artikli 12 lõikes 3. Nimetatud sätte ainus eesmärk on siiski vaid kindlaks teha see, kumma riigi andmekaitsealased õigusnormid konkreetsel juhul kohalduvad. Arvestades, et Euroopa Komisjon pole hinnanud Ukrainat piisava isikuandmete kaitse tasemega riigiks ning seda pole ka teinud Eesti Vabariik, siis tundub, et selle lepingu puhul ei ole isikuandmete kaitse alased sätted piisavalt täpselt. Sarnase järelduseni võib jõuda Eesti Vabariigi ja Moldova Vabariigi vahelise sotsiaalkindlustuslepingu puhul, kus identse sätte kohalduva õiguse kohta leiab artikli 10 lõikest 3 ning Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu puhul, kus vastav reegel on sätestatud lepingu artikli 9 lõikes 2. Eesti Vabariigi ja Kanada vaheline sotsiaalkindlustuslepingu puhul leiab isikuandmete kaitse

¹⁰¹ RKHK 3-3-1-36-10, p 20.

alased sätte artikli 19 lõikest 3. See sätte on võrreldes eelmiste lepingutega siiski natuke sisulisem ja näeb ette isikuandmete konfidentsiaalsuse ning andmete piiratud ja eesmärgipärase kasutamise põhimõtted. Ilmselgelt ei ole seega lepingus kajastatud peamisi direktiivi ega IKS-i isikuandmete kaitse põhimõtteid. Sellest lähtuvalt võib teha kokkuvõtte, et Eesti poolt sõlmitud kahepoolsetes sotsiaalkindlustusalastes välislepingutes sisalduvad isikuandmete kaitse alased sätted ei ole piisavad.

Käesoleva töö autor leiab seega, et on tekkinud vajadus välja töötada isikuandmete kaitse alased tüüpsätted tulevikus sõlmitavate välislepingute jaoks. Sellised tüüptingimused oleksid ka üheks aluseks isikuandmeid edastamisel kolmandasse riiki. Sellised sätted peaksid sealhulgas kajastama IKS-i §-s 6 nimetatud isikuandmete töötlemise üldpõhimõtteid. Nendeks on seaduslikkuse, eesmärgikohasuse, minimaalsuse, kasutuse piiramise, andmete kvaliteedi, turvalisuse ja andmesubjekti individuaalse osaluse põhimõte. Samuti peaks lepingud sarnaselt Venemaa, Moldova ja Ukrainaga sõlmitud lepingutele sisaldama ka sätet kohalduva andmekaitsealase õiguse kindlaksmääramiseks. Töö kirjutamise käigus on autor sellised tüüpsätted ka oma ametialase tegevuse käigus ka juba välja töötanud. Need leiab käesoleva töö lisast 1. Nende sätete lisamise võimalus välislepingusse selgub siiski konkreetsetest läbirääkimistest ning Eesti läbirääkimispositsioonist.

Välislepingu selliseid sätteid tuleb siiski eristada tüüptingimustest isikuandmete edastamiseks mittepiisava tasemega välisriikidesse, millele viitab Andmekaitse Inspeksiooni juhend. Käesoleva töö autor leiab, et nimetatud tüüptingimused sobivad kasutamiseks pigem erasektori jaoks ning seda esiteks juba oma pikkuse poolest.

Lisaks võiks isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki kaaluda ka välislepingutesse sõnaselge õigusliku aluse sätestamiseks. Näiteks: „Käesoleva lepingu alusel on isikuandmete edastamine ühelt lepingupoolelt teisele lubatud lepingu ja lepingu artiklis x nimetatud õigusaktide kohaldamiseks ning pettuste ja vigade ärahoidmiseks ning avastamiseks.“ Võib siiski kahelda, kas sellise sätte lisamine omaks õiguslikku tähendust. Välislepingu ja Euroopa Liidu õiguse vastuolu korral tuleb tulenevalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest kohaldada viimast.

Kokkuvõtteks leian, et iga kolmanda riigi puhul tuleb eraldi analüüsida, kas isikuandmete edastamine lepingu alusel sellesse konkreetsesse riiki on võimalik ja millistel tingimustel. Kuigi võib loota, et uus menetluses olev andmekaitse määrus selgitab olukorda, siis

käesoleval hetkel ei ole Eesti õiguskorras selget alust isikuandmete edastamiseks sellisesse kolmandasse riiki, kelle andmekaitse taset pole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks. Sellest lähtuvalt tuleks muuta isikuandmete kaitse seadust ning lisada konkreetne alus isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki üldiste avalike huvide tagamiseks. Lisaks tuleks välislepingutesse alati lisada ka isikuandmete kaitset tagavad tüüpsätted, mis katavad kõiki isikuandmete kaitse seaduses ja andmekaitse direktiivis sätestatud andmete töötlemise üldpõhimõtteid.

3.3. Andmekaitse direktiivi ja uue isikuandmete kaitse üldmääruse võrdlus

Andmekaitse direktiiv pärineb 1995. aastast. See tähendab, et direktiivi reeglid on ajast, kui alla 1% eurooplastest kasutas interneti ning andmeid edastati paberil.¹⁰² 2011. aasta lõpuks oli interneti kasutavate isikute arv Euroopa Liidus tõusnud aga 76%-ni.¹⁰³ Suur osa andmetest liigutatakse seega tänapäeval interneti vahendusel ja seda nii Euroopa Liidu siseselt kui ka andmete edastamisel kolmandatesse riikidesse. Tulenevalt sellisest tehnoloogilisest arengust ja globaliseerumisest on Euroopa Komisjon pidanud vajalikuks kaasajastada andmete edastamisele ja töötlemisele kehtestatud reegleid.¹⁰⁴

Nende muudatuste tulemusena algatati Euroopa Liidus isikuandmete kaitse reform. Euroopa Komisjoni kolm peaesmärki andmekaitse reformimisel on liikmesriikide isikuandmete kaitse alase regulatsiooni lihtsustamine, karmistamine ja ühtlustamine.¹⁰⁵ Selle reformi käigus on välja töötatud kaks uut õigusakti - esiteks määruse eelnõu, mis sisaldab üldiseid isikuandmete kaitse põhimõtteid ning teiseks direktiivi eelnõu isikuandmete kaitseks ennekõike kriminaalmenetluse raames. Alljärgnevalt analüüsin neist esimest.

Hetkel kehtivat isikuandmete kaitse raamdirektiivi hakkaks asendama isikuandmete kaitse määrus. Erinevalt direktiivist on määrused otsekohalduvad, mis tähendab, et uue isikuandmete kaitse määruse üheks eesmärgiks on veelgi enam kindlustada olukord, et liikmesriikides kehtiksid isikuandmete kaitse osas ühtsed reeglid. Üheks reformi läbiviimise põhjuseks oli tegelikult ka see, et kehtiv andmekaitse direktiiv on liikmesriigiti väga erinevalt üle võetud.

¹⁰² Eko 6.11.2003, C-101/01, Lindqvist.

¹⁰³ Life Online. Digital Agenda Scoreboard 2012. Kättesaadav Euroopa Komisjoni kodulehel: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/scoreboard_life_online.pdf (04.05.2014).

¹⁰⁴ K. Mölderson. Seadusandlus: Isikuandmete kaitse reform Euroopa Liidus. Kättesaadav Eesti Kaubandus-Tööstuskoja kodulehel: <http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-isikuandmete-kaitse-reform-euroopa-liidus/> (04.05.2014).

¹⁰⁵ *Ibid.*

Seega tekkis vajadus määruse kui otsekohalduva õigusakti järgi, mis tagaks liikmesriikide andmekaitsealaste regulatsioonide parema harmoniseerimise.

Kuigi määrus ei ole veel jõustunud ning lõplikult kokku lepitud, siis on välislepingute sõlmimisel vaja juba ette teada, millistel tingimustel on tulevikus isikuandmete edastamine kolmandasse riiki võimalik ning kas Eesti välislepingud ja nende rakendamise praktika on uue regulatsiooniga kooskõlas. Selleks on vajada võrrelda praegu kehtiva andmekaitse direktiivi ja uue isikuandmete kaitse üldmääruse vastavaid sätteid. Lisaks on analüüs vajalik juba enne määruse jõustumist ka seetõttu, et Eestil oleks võimalik esindada oma seisukohti uue määruse väljatöötamisel.

Uus isikuandmete kaitse üldmääruse ettepanek on avaldatud ning selle leiab Euroopa Liidu õigusaktide portaalist.¹⁰⁶ Määruse ettepanek on pealkirjastatud järgnevalt: „Euroopa parlamendi ja Nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta“ (edaspidi isikuandmete kaitse üldmäärus).

Käesoleva magistritöö seisukohalt on olulised uue üldmääruse need sätted, mis hakkavad reguleerima isikuandmete edastamist kolmandasse riikidesse. Samuti on oluline isikuandmete kaitse mõiste ning selle mõiste määratlemisel tehtud võimalikud muudatused. Viimane seetõttu, et isikuandmete mõiste defineeritakse tihti ka välislepingutes endas ning seega tuleb olla tähelepanelik, et välislepingutes sisalduv isikuandmete mõiste ei oleks kitsam, kui määruses.

Direktiivi isikuandmete mõiste katab üldreeglina igasugused isiku kohta käivad andmed.¹⁰⁷ Direktiivi ja määruse isikuandmete mõisted siiski erinevad üksteisest teatud määral. Direktiivis on mõiste sisu avatud artikli 4 punktis 2. Selle järgi on isikuandmed igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku (edaspidi andmesubjekt) kohta. Samas punktis on kohe ka selgitatud, et tuvastatav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige isikukoodi põhjal või ühe või mitme tema füüsilisele, füsioloogilisele, vaimsele, majanduslikule, kultuurilisele või sotsiaalsele identidusele omase joone põhjal.

¹⁰⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:EN:PDF> (05.05.2014).

¹⁰⁷ D. Heisenberg. Negotiating privacy : the European Union, the United States, and personal data protection. Boulder, Colorado, London: Lynne Rienner Publishers, 2005, p 27.

Isikuandmete kaitse seadusesse on see mõiste üle võetud § 4 lõike 1 alusel. Seadusest on siiski välja jäetud selgitused, keda peetakse silmas tuvastatava isiku all. Seega on see ka näide sellest, et kuigi direktiivid võetakse siseriiklikkusse õigusesse üle, siis on need olulised siseriikliku õiguse tõlgendamisel. Isikuandmete kaitse seaduses on erinevalt määrusest samuti täpsustatud, et isikuandmeteks on andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on.

Uues määruses on isikuandmete mõiste sarnaselt määrusega sätestatud artikli 4 punktis 2. Erinevalt direktiivi definitsioonist on määrus väga lakooniline ning sätestab, et isikuandmed on igasugune teave andmesubjekti kohta. Mõiste sisu avab siiski paremini sama artikli lõige 1, mis selgitab väga täpselt andmesubjekti mõistet. Selle kohaselt on andmesubjekt füüsiline isik, kelle isikusamasus on tuvastatud või otseselt või kaudselt tuvastatav vahenditega, mida vastutav töötleja või mis tahes muu füüsiline või juriidiline isik tavaliselt kasutavad, nagu isikukood, asukohaandmed ja veebiidentifikaator, samuti üks või mitu isiku füüsilist, füsioloogilist, geneetilist, vaimset, majanduslikku, kultuurilist ja sotsiaalset tunnust. Seega nähtub, et määruse ja direktiivi isikuandmete mõisted on küll sisult sarnased ja katavad igasuguse teabe tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, kuid mõiste sisu on siiski erinevalt selgitatud. Välislepingutes isikuandmete mõiste defineerimisel pole siiski oluline, et välislepingu ja määruse sõnastused kattuksid, vaid et välislepingu mõiste ulatus oleks sarnane määruse mõiste sisu ja ulatusega. Seda tuleb jälgida ka sotsiaalkindlustusalaste välislepingute läbirääkimistel, et tagada kõikide isikuandmete piisav kaitse.

Isikuandmete edastamise mõiste on nii andmekaitsemääruses kui ka isikuandmete kaitse üldmääruses täpsustamata. Euroopa Kohus on kohtuasjas *Lindqvist* siiski täpsustanud, et isikuandmete edastamiseks andmekaitse direktiivi tähenduses ei loeta olukorda, kus üksikisik laeb andmed internetileheküljele tehes seega need isikuandmed kättesaadavaks kõigile, kellel on ligipääs internetile, sealhulgas kolmandates riikides.¹⁰⁸

Kui andmekaitse direktiivis on andmete edastamine kolmandatesse riikidesse reguleeritud IV peatüki ja artiklitega 25 ja 26, siis isikuandmete kaitse üldmääruse eelnõus on andmete edastamine kolmandatesse riikidesse reguleeritud eelkõige V peatüki ja artiklitega 40 kuni 45a. Määruse artikkel 40 sätestab võrreldes direktiiviga konkreetsema kohustuse järgida

¹⁰⁸ Eko 6.11.2003, C-101/01 *Lindqvist*.

igasuguse andmete edastamise puhul kolmandasse riiki või rahvusvahelisse organisatsiooni V peatüki sätteid.

Uue määruse kohaselt jätkatakse 1995. aasta direktiivis sätestatud andmekaitse piisavuse hindamist ja määratakse täpsemalt kindlaks sh kolmandate riikide andmekaitse taseme hindamise kriteeriumid ja nõuded. Vastavalt määruse artiklile 41 on reguleeritud otsustusprotsess, millega Komisjon hindab kolmandate riikide isikuandmete kaitse taset. Määrusega on Komisjonile antud sõnaselge volitus otsustada, millisel tasemel andmekaitse tase vastavas riigis on. Komisjon võib nüüd määruse alusel teha otsuse ka vaid konkreetse territooriumi või sektori kohta. Uues määruses on võrreldes direktiiviga konkreetsemalt sätestatud, milliseid aspekte Euroopa Komisjon kolmanda riigi isikuandmete kaitse taseme hindamisel silmas pidama peab – näiteks õigusriigi olemasolu ning edasikaebamise võimaluste ja sõltumatu järelvalve olemasolu vastavas riigis.

Sarnaselt direktiivile võib määruse alusel andmeid kolmandatesse riikidesse edastada, kui komisjon on tunnistanud vastava riigi piisava andmekaitsetasemega riigiks. Info riikide kohta avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas ja seda sealhulgas uuendusena nende riikide kohta, kelle suhtes on otsustatud, et piisav andmekaitse tase puudub.

Kui Komisjon tunnistab kolmanda riigi ebapiisava andmekaitse tasemega riigiks, on andmeid siiski võimalik edastada vastavalt määruse artiklitele 42 kuni 44. Määruse artikkel 42 kohustab juhul, kui Komisjon pole kolmandat riiki piisava andmekaitse tasemega riigiks tunnistanud, esitama vastavaks andmete edastamiseks sobilikud ettevaatusabinõud – standardsed andmekaitse klauslid, siduvad korporatiivreeglid või lepingulised klauslid. Erinevalt varasemast võivad standardsed andmekaitse klauslid olla lisaks Komisjonile nüüd vastu võetud ka järelvalveasutuse poolt (Eestis Andmekaitse Inspektsioon). Siduvad korporatiivreegleid on nüüd sõnaselgelt määruse tekstis mainitud. Võib siiski eeldada, et määruse artiklis 42 käsitletud regulatsioon standardsete andmekaitse klauslite ja siduvate korporatiivreeglite kohta kohaldub pigem erasektorile ning avalikus õiguses need sätteid pigem kasutust ei leia.

Käesoleva magistritöö seisukohalt on oluline ka uue isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 44, mis sätestab erandid andmete edastamiseks kolmandasse riiki, kus pole piisavat andmekaitse taset. Euroopa Komisjoni on ei ole teinud otsust isikuandmete kaitse piisava taseme kohta järgmiste kolmandate riikidega, kellega Eesti on lepingu sõlminud või kellega

lepingu sõlmimine on pooleli: Moldova, Venemaa, Ukraina, Ameerika Ühendriigid, Gruusia, Aserbaidžaan ja Kasahstan. Nagu eelmises alapeatükis mainitud, siis Eesti lepingupartneritest on Kanada ainuke, kelle isikuandmete kaitse taset on Komisjon hinnanud piisavaks. Sellest tulenevalt on Eesti jaoks määruse erandeid käsitlevad väga olulised.

Direktiivi preambula punkt 58 käsitleb erandit oluliste avalike huvide kaitsmiseks, näiteks andmete rahvusvahelisel edastamisel sotsiaalkindlustusasutuste vahel. Uue määruse preambula punkt 87 omab sarnast sisu. Lisaks käsitleb uue määruse preambula punkt 42 delikaatsete isikuandmete edastamise erandit avalike huvide kaitsmiseks, sh sotsiaalkaitse tagamiseks. Direktiivist leiab sarnase sätte preambula punktist 34.

Vastavalt direktiivi preambula punktile 60 võib igal juhul andmete edastamine kolmandatesse riikidesse toimuda ainult siis, kui täielikult järgitakse sätteid, mis liikmesriigid on vastu võtnud direktiivi ja eelkõige selle artikli 8 põhjal. Uue määruse preambula punkt 78 sätestab, et isikuandmete edastamine kolmandasse riiki võib toimuda ainult juhul, kui täielikult täidetakse määrusest tulenevaid nõudeid. Määruse artikkel 40 sätestab seega veelgi selgema kohustuse järgida sellise edastamise puhul määruse V peatükki.

Direktiivi artikkel 26 lg 1 punkt c käsitleb isikuandmete edastamise erandit, kui edastamine on vajalik andmesubjektide huvides vastutava töötleja ja kolmanda isiku vahel sõlmitud lepingu sõlmimiseks või täitmiseks. Selline säte on olemas ka uue määruse artikli 44 lõike 1 punktis c, kuid vastavalt sama sätte lõikele 4 ei kohaldu see erand juhul, kui riigivõim teostab avalikku võimu. Sellest tulenevalt ei ole võimalik seda sätet ka välislepingute sõlmimisel kasutada.

Direktiivi artikkel 26 lg 1 punkt d käsitleb isikuandmete edastamise erandit, kui edastamine on vajalik või seaduste kohaselt nõutav sh üldiste huvidega seotud olulistel põhjustel. Andmete edastamine üldiste huvide kaitsmiseks on sätestatud ka uue määruse artikli 44 lõike 1 punktis d. See säte võiks olla ka peamiseks aluseks isikuandmete edastamiseks kolmandatesse riikidesse, kus puudub piisav isikuandmete kaitse tase. Seda enam, et määrus säte on erinevalt direktiivist otsekohalduv. Kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel võiks olla see peamiseks õiguslikuks aluseks isikuandmete edastamiseks kolmandatesse riikidesse, kus puudub piisav isikuandmete kaitse tase.

Direktiivi artikkel 26 lg 2 sätestab lisaks lõikele 1 liikmesriigi kohustuse lubada isikuandmete edastamist või edastamistoimingute kogumit kolmandasse riiki, mis ei taga kaitse piisavat taset artikli 25 lõike 2 tähenduses, vaid siis, kui vastutav töötleja esitab piisavad tagatised üksikisikute eraelu puutumatuse ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse ja vastavate õiguste kasutamise kohta.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi määrus on võrreldes direktiiviga palju üksikasjalikum, siis sisuliselt ei tohiks uus regulatsioon oluliselt mõjutada välislepingute sõlmimist. Arvestades Eestis hetkel kehtivat ranget isikuandmete kaitse alast regulatsiooni, siis võib uus määrus andmete edastamist isegi lihtsustada. Uus määrus näeb ette selge erandi juhuks, kui isikuandmete edastamine on kolmandasse riiki vajalik või seaduste kohaselt nõutav üldiste huvide kaitseks.

KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu liikmesriigid peavad kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel ja rakendamisel arvestama Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega. Seda tulenevalt nii Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttest kui ka liikmesriikide lojaalsuskohustusest. Samuti mõjutavad liikmesriikide kohustusi Euroopa Liidus kehtiv töötajate vaba liikumise põhimõte ja töötajate diskrimineerimise keelu põhimõte. Lisaks üldistele põhimõtetele tuleb liikmesriikidel arvestada ka Euroopa Liidu teise õigusega. Kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute kehtivust hinnates tuleb järgida Euroopa Liidu sotsiaalkindlustusalaste koordineerimismääruste sätteid. Välislepingu alusel isikuandmete edastamisel kolmandasse riiki peab selline isikuandmete töötlemine vastama Euroopa Liidu andmekaitse direktiivist tulenevatele nõuetele.

Teiselt poolt näeb rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon ette, et iga kehtiv välisleping on täitmiseks kohustuslik. Vastasel juhul võib teine lepingupool kohustuste olulisel rikkumisel välislepingu lõpetada või peatada. Probleemid tekivad olukorras, kus Euroopa Liidu õigusest ja välislepingust tulenevad kohustused on omavahel vastuolus ning liikmesriik on pandud olukorda, kus ta on ühelt poolt kohustatud järgima rahvusvahelist õigust, kuid teiselt poolt seotud Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on tuua rohkem selgust olukorda, kus puudub täpne arusaamine, kuidas Euroopa Liidu õigust kahepoolsete välislepingute suhtes kohaldada ning kuidas viia riigi käitumine konkreetsel üksikjuhtumil kooskõlla Euroopa Liidu õiguse ning selle eesmärkidega. Töös esitatud probleemidele lahenduse leidmine on oluline, sest vastasel juhul võivad kannatada isikute sotsiaalkindlustusalased õigused või on riik sunnitud vastutama Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste rikkumise eest.

Töö eesmärgi saavutamiseks otsis töö autor vastust erinevatele uurimisprobleemidele. Esimene uurimusküsimus keskenduses sellele, milline on Euroopa Liidu liikmesriikide ELTL artikli 4 lõikest 3 tuleneva lojaalsuskohustuse mõju sellistele kahepoolsetele välislepingutele, mis on sõlmitud pärast liikmesriigi liitumist Euroopa Liiduga. ELTL-is puudub säte, mis annaks liikmesriikidele üldiseid käitumisjuhiseid olukorras, kus pärast liiduga ühinemise kuupäeva sõlmitud välisleping on liidu alussätetega vastuolus. Seetõttu lähtus autor oma analüüsis ELTL artiklist 351, mis reguleerib liikmesriigi kohustusi selliste välislepingute

puhul, mis on sõlmitud enne liikmesriigi liitumist Euroopa Liiduga ning tõlgendas seda läbi lojaalsuskohustuse.

ELTL artikkel 351 lõige 2 sätestab liikmesriikidele kohustuse tegeleda vastuolude kõrvaldamisega olukorras, kus enne Euroopa Liiduga ühinemise kuupäeva sõlmitud välisleping ei ole kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega. Euroopa Kohus on seda sätet tõlgendanud selliselt, et sellises olukorras on liikmesriigil kohustus taasavada välislepingu läbirääkimised ning viia leping kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Vastasel juhul tuleks välisleping ühepoolset lõpetada. Liikmesriikide lojaalsuskohustust tõlgendades leidsin, et ELTL artikli 351 lõikes 2 nimetatud kohustused ei kehti mitte ainult enne liitumist sõlmitud välislepingute puhul, vaid veelgi enam selliste välislepingute puhul, mis on sõlmitud peale liiduga ühinemist. Seega peavad liikmesriigid aktiivselt tegelema sellega, et kõrvaldada kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute vastuolud Euroopa Liidu aluslepingutega.

Kohtupraktikas väljapakutud lahenduste rakendamine on sotsiaalkindlustusalaste välislepingute puhul problemaatiline, sest keeruline poliitiline olukord võib takistada läbirääkimiste taasavamist ning lepingu lõpetamine toob kaasa tagajärjed isikute sotsiaalkindlustusalastele õigustele. Seetõttu pakkus autor välja alternatiivse lahenduse, mis oleks praktikas ka lihtsamini rakendatav. Nimelt kui välisleping ei ole tervikuna Euroopa Liidu õigusega vastuolus, siis on liikmesriigil võimalik kujundada oma halduspraktikat ning rakendada lepingut ühepoolset kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Selline lahendus aitaks keerulises poliitilises olukorras vähemalt osaliselt järgida Euroopa Liidu lepingust tulenevat lojaalsusekohustust ning teiselt poolt tagada, et isikud ei jääks oma sotsiaalkindlustusalastest õigustest ilma.

Teiseks uuris autor, kuidas Euroopa Liidu õigusest tulenev mittediskrimineerimise põhimõte mõjutab kahepoolsetele sotsiaalkindlustalastele välislepingute sisu ja rakendamist Euroopa Liidu Kohtu tõlgenduses. Mittediskrimineerimise põhimõte mängib olulist rolli selliste sotsiaalkindlustusalaste välislepingute puhul, mille isikuline kohaldamisala on piiratud lepingupoole kodanikega. Eesti on sellise lepingu sõlminud näiteks Venemaaga. Euroopa

Kohtuasjas *Gottardo*, leidis Euroopa Kohus, et kolmanda riigiga sõlmitud kahepoolse kodakondsuspõhise sotsiaalkindlustuslepingu rakendamisel peab asjaomane liikmesriik võrdse kohtlemise aluspõhimõttest lähtuvalt andma teiste liikmesriikide kodanikele

üldreeglina samu soodustusi, mis oma kodanikele ning seda sõltumata sellest, kas välisleping on sõlmitud kodakondsuspõhisena või mitte.

Seetõttu peaks liikmesriik vältima kodakondsuspõhiste sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimist ning tagama seeläbi lepingu võrdse kohaldamise kõikidele Euroopa Liidu kodanikele. Samas ei pruugi see üksikul liikmesriigil õnnestuda tulenevalt tema läbirääkimispositsioonist. Näiteks Eesti kui väikese riigi läbirääkimispositsioon on suhteliselt nõrk. Sellises olukorras võiks lahendus olla läbirääkimiste positsiooni tugevdamine läbi Euroopa Liidu liikmesriikide koostöö. Töö autor pakkus sellise olukorra lahendusena välja ühtsete ametlike Euroopa Liidu tüüpsätte väljatöötamise Euroopa Komisjoni juures, mida oleks võimalik kasutada läbirääkimistel kolmandate riikidega ning miks aitaksid tagada mittediskrimineerimise põhimõtte järgmise liikmesriikide poolt.

Järgmine töös käsitletud uurimisküsimus puudutas koordinatsioonimääruse nr 883/2004 ja määruse nr 1231/2010 suhet Eesti poolt kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega. Määrusega nr 1231/2010 laiendati koordinatsioonimääruseid kolmandate riikide kodanikele. Selle määruse alusel kohaldub koordinatsioonimäärus nr 883/2004 teatud tingimustel sealhulgas nende kolmandate riikide kodanikele, kellega Eesti on sõlminud kahepoolse sotsiaalkindlustusalase välislepingu.

Euroopa Liidu õiguse ja välislepingute vastuolu seisneb siinkohal selles, et nii koordinatsioonimäärus nr 883/2004 kui ka kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sisaldavad sätteid, mille alusel tehakse kindlaks, millise riigi õigusaktid isikule kohalduvad. Nende sätete alusel määratakse esiteks kindlaks, millisesse riigi isik oma sotsiaalkindlustusmaksid tasuma peab ning millises riigis on isik seega kindlustatud. Ei ole välistatud olukord, kus samaaegselt kohalduvad nii välislepingust kui ka koordinatsioonimäärusest tulenevad kohalduva õiguse sätted.

Üldine seisukoht on, et liikmesriik peaks sellises olukorras tulenevalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest kohaldama Euroopa Liidu määrust. Käesoleva töö autor jõudis lahenduseni määruse nr 1231/2010 tõlgendamise kaudu. Nimelt olukorras, kus välislepingu kohalduva õiguse sätte alusel jäävad kohalduma kolmanda riigi õigusaktid, ei ole täidetud määrusest tulenev tingimus, mis näeb ette, et isikule peavad kohalduma mõne liikmesriigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid. Seega võib väita, et sellises olukorras määrus nr 1231/2010 kolmanda riigi kodanikule üldse ei kohaldu. Seetõttu on liikmesriigil õigus kolmanda riigi

kodaniku puhul lähtuda kahepoolsest lepingust ning seega oma välislepingust tulenevaid kohustusi täita.

Teise peatüki lõpus uuris autor koordineerimääruse nr 883/2004 suhet nende kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele välislepingutega, mille Eesti on sõlminud teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega. Nimelt on liikmesriikidel võimalik lisaks kolmandatele riikidele välislepinguid sõlmida ka omavahel. Eesti on kahepoolsed sotsiaalkindlustusalased välislepingud sõlminud Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Suurbritannia, Rootsi, Soome ja Madalmaade Kuningriigiga. Sotsiaalkindlustuse valdkonnas on Euroopa Liidu õiguse suhe liikmesriikide vahel sõlmitud välislepingutega reguleeritud määruste tasandil. Määruse nr 883/2004 artikli 8 lõige 1 sätestab, et määrus asendab liikmesriikide vahelised määruse kohaldamisalasse jäävad sotsiaalkindlustuskonventsioonid. Erandid sellest reeglist on samuti väärtuses välja toodud. Käesoleva töö autori eesmärk oli selgeks teha, millised Eesti poolt teiste liikmesriikidega välislepingud on veel kehtivad ning millised lepingud tuleks kuulutada tulenevalt Euroopa Liidu õigusest lõppenuks. Kokkuvõtteks leidis töö autor, et lepingud Läti ja Leeduga kehtivad. Lepingud Soome, Rootsiga ja Madalmaade enam enam ei kehti, sest neid asendavad Euroopa Liidu määrused.

Magistritöö viimases peatükis keskendus töö autor Euroopa Liidu isikuandmete kaitse alase regulatsiooniga seotud uurimisküsimustele. Euroopa Liidus reguleerib isikuandmete töötlemist andmekaitse direktiiv. See direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud isikuandmete kaitse seadusega. Esimene uurimisprobleem otsis lahendust küsimusele, millistel konkreetsetel tingimustel võib välislepingute rakendamiseks Eestist kolmandasse riiki isikuandmeid edastada ja kuidas seda teha ilma Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid rikkumata. Nimelt reguleerib andmekaitse direktiiv sealhulgas isikuandmete edastamise tingimusi kolmandatesse riikidesse. Direktiiv sätestab eriti ranged reeglite isikuandmete edastamisel sellistesse riikidesse, mille isikuandmete kaitse taset ei ole Euroopa Komisjon hinnanud piisavaks.

Kuna puudus selgus, millistel tingimustel sellisesse kolmandasse liikmesriiki isikuandmeid edastada võib, analüüsis töö autor antud küsimust lähemalt. Autor leidis, et isikuandmete kaitse seadusega on jäänud üle võtmata andmekaitse direktiivi artikkel 26 lõige 1, mis sätestab liikmesriikidele kohustuse sätestada erand isikuandmete edastamiseks ebapiisava andmekaitse tasemega kolmandasse riiki üldiste huvidega seotud olulistel põhjustel. Selliseks oluliseks põhjuseks on ka isikuandmete edastamine sotsiaalkindlustusalaste asutuste vahel välislepingu

täitmiseks. Kuigi direktiiv ei ole otsekohalduv, siis tuvastas töö autor, et käesoleval juhul ei pruugi isikuandmete edastamine kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste rakendamisel olla Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Lisaks tuleks muuta isikuandmete kaitse seadust ning lisada konkreetne alus isikuandmete edastamiseks kolmandasse riiki üldiste avalike huvide tagamiseks. Selleks, et tagada isikuandmete piisav kaitse, tuleks välislepingutesse alati lisada ka isikuandmete kaitset tagavad tüüpsätted, mis katavad kõiki isikuandmete kaitse seaduses ja andmekaitse direktiivis sätestatud andmete töötlemise üldpõhimõtteid. Sellised tüüptingimused on autori poolt ka välja töötatud ja käesolevale magistritööle lisatud. Tüüptingimused aitaksid ühelt poolt tagada kooskõla Euroopa Liidu andmekaitse direktiiviga ning teiselt poolt läbi sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimise ja rakendamise kindlustada isikutele nende sotsiaalkindlustusalased õigused.

Viimaseks uurisin hetkel käimasoleva Euroopa Liidu isikuandmete kaitse reformi võimalikke mõjusid tulevikus sõlmitavatele välislepingutele. Selle reformi tulemusena hakkab kehtivat andmekaitse direktiivi asendama isikuandmete kaitse määrus. Seetõttu on välislepingute sõlmimisel vaja juba ette teada, millistel tingimustel on tulevikus isikuandmete edastamine kolmandasse riiki võimalik ning kas Eesti välislepingud ja nende rakendamise praktika on uue regulatsiooniga kooskõlas. Selleks võrdlesin andmekaitse direktiivi ja uue isikuandmete kaitse üldmääruse neid sätteid, mis käsitlevad isikuandmete edastamist kolmandatesse riikidesse.

Kokkuvõttes leidsin, et kuigi määrus on võrreldes direktiiviga palju üksikasjalikum, siis sisuliselt ei tohiks uus regulatsioon oluliselt mõjutada välislepingute sõlmimist. Kuna uus määrus on otsekohalduv ning näeb ette selge erandi juhuks, kui isikuandmete edastamine on kolmandasse riiki vajalik või seaduste kohaselt nõutav üldiste huvide kaitseks, siis võib uus määrus pigem kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimist lihtsustada.

Käesolevas töös jõudis töö autor kokkuvõttes tulemuseni, et oma käitumise Euroopa Liidu õiguse ja eesmärkidega kooskõlla viimiseks kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute sõlmimisel ja rakendamisel on riikidel mitmeid erinevaid võimalusi. Nendeks on Euroopa Liidu õigusele vastava halduspraktika kujundamine, kodanike võrdset kohtlemist tagavate ühtsete Euroopa Liidu tüüpsätete väljatöötamine, Euroopa Liidu andmekaitse põhimõtetega kooskõlas olevate isikuandmete kaitse alaste tüüpsätete lisamine välislepingusse ning samuti välislepingu lõpetamine ja muutmine. Samuti võib Euroopa Liidu õigust eesmärgipäraselt tõlgendada ka selguda, et vastuolu välislepinguga üldse puudub.

Autor leiab, et ülaltoodust tulenevalt on uurimisküsimused vastatud ning käesoleva töö eesmärk saavutatud. Käesoleva magistritöö tulemusena on toodud rohkem selgust olukorda, kus puudub täpne arusaamine, kuidas Euroopa Liidu õigust kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute suhtes kohaldada ning kuidas viia riigi käitumine konkreetsel üksikjuhtumil kooskõlla Euroopa Liidu õiguse ning selle eesmärkidega. Seega on antud panus olulise õiguspraktikas esilekerkinud probleemi lahendamiseks.

Käesolev magistritöö käsitles olulisemaid praktikas esilekerkinud probleeme, mis on siiamaani tekkinud kahepoolsetele sotsiaalkindlustusalaste välislepingutele sõlmimisel ja rakendamisel. Euroopa Liidu õigus aga areneb edasi ning esile kerkivad üha uued probleemid. Kolmandate riikidega sõlmitud assotsiatsioonilepingute sotsiaalkindlustusalased rakendusotsused jõustuvad peagi ning see toob selgust, millised probleemid kerkivad esile vastavate kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustusalaste välislepingute rakendamisel. See on teema, mis vajaks edasist uurimist.

SUMMARY

THE EFFECT OF EUROPEAN UNION LAW ON BILATERAL INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE FIELD OF SOCIAL SECURITY

The demographic changes in the last decades in Europe have been characterised by mobility. It has become common to work or study in, travel or retire to another country. Due to globalisation, living and working in several countries during one's lifetime has become very popular. In these cases, it is very important that people maintain their social security rights.

The importance of social security lies mainly in the fact that without it, a person may lose their income, medical insurance and other services provided by the state. People who leave their country may risk losing their rights for social security, since it is traditionally tied to one country, and previous insurance history may not be accepted in other countries.

In order to reduce the aforementioned risks, several countries have decided to coordinate their systems of social security. In the European Union, the right to social security is assured by regulation No 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementation regulation No 987/2009. Additionally, when the insured person moves to a third country, the states guarantee the preservation of the person's social security rights through the bilateral social security agreements.

In entering into and implementing the bilateral social security agreements, European Union member states have to take into account the European Union law. The reason for this is the supremacy of European Union law over the legislation of the European Union member states. The member states are also affected by the free movement of workers and the principle of anti-discrimination that are in effect in the European Union. In addition to the main rights, the member states have to consider other aspects of European Union law. In assessing the validity of bilateral social security coordination agreements, the enactments of European Union's social security coordination regulations have to be followed. When forwarding personal data to a third country in accordance with international agreements, the processing of personal data has to follow the regulations of data protection regulation.

On the other hand, the Vienna Convention on International Treaties states that the implementation of every international agreement is mandatory. Otherwise, the other party may

cite grave breach of responsibilities, and choose to terminate or suspend the contract. Problems usually arise when there is a contravention between the European Union law and the responsibilities stated in the international agreement – this puts the member state into a situation, where it has to follow international law, but on the other hand, is bound by the responsibilities of European Union law.

The aim of this Master's thesis is to provide clarity in a situation, where it is uncertain how to implement European Union law in bilateral international agreements, and how to assure that the member state complies with European Union Law and its purposes. Finding solutions to the problems proposed in this thesis is important, because otherwise people's social security rights may be affected, and what is more, the state may be held responsible in breaching the responsibilities stated in the European Union law.

In order to achieve this goal, the author of this thesis attempted to answer different research questions. The first research question viewed how the duty of loyalty of European Member states, as stated in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) article 4 section 3, influences such bilateral international agreements, that are made after signing the act of accession to the European Union. TFEU does not have a provision to assist member states in a situation where an international contract signed after accession clashes with the Union's treaties. Therefore the author of this thesis based the analysis on TFEU's article 351, which regulates member states' responsibilities in international agreements that are made before accession to the European Union, and viewed it via the duty of loyalty.

TFEU article 351 section 2 states that member states have to eliminate controversy in a situation where pre-accession international agreements are not in accordance with European Union treaties. The European Court has interpreted the article in the following way: the member state has to reopen negotiations on the international agreement, in order to assure the compliance of the agreement to European Union law. Otherwise the international agreement has to be ended unilaterally. In interpreting the member states' duty of loyalty, the author found that the responsibilities stated in the TFEU article 351 section 2 are not only applicable in pre-accession international agreements, but more so in international agreements that are made after accession. Therefore, the member states have to actively eliminate the controversies that are between the international agreements on social security and European Union treaties.

However, applying solutions suggested by case law is problematic in international agreements on social security, because a difficult political climate may hinder reopening negotiations and the unilateral termination of agreements may have dire consequences on people's social security rights. Therefore, the author of this thesis has provided an alternative solution, which is easier to implement. Namely, when the international agreement is not wholly in conflict with European Union law, the member state may implement the contract unilaterally but in accordance with European Union law. This solution would ensure that in the case of a difficult political climate, the duty of loyalty is at least partially followed; furthermore, insured persons would not lose their social security rights.

Secondly, the author viewed how the principle of anti-discrimination affects the contents and implementation of bilateral international agreements on social security in the article interpretations of the European Union Court. Anti-discrimination principles are important in international agreements where personal scope is limited to the states of the contracting party. Estonia has made such an agreement with Russia. The European Court decision *Gottardo* states that in implementing a bilateral citizenship-based international social security agreement with a third country, the member state has to respect the principles of equal treatment, and give the citizens from other member states the same rights as their own; whether or not the international agreement is citizenship-based.

Therefore, the member states should refrain from making international social security agreements based on citizenship, and thus ensure the fair implementation of the agreement to all citizens of the European Union. On the other hand, a member state may be unsuccessful in this due to the position of negotiation. For instance, Estonia is a small country and thus has a rather weak position of negotiation. In this situation, the key is to strengthen the position through the cooperation of all European Union member states. The author's one proposed solution is to develop a standard provision with the European Commission, which could then be used in negotiation with third countries to ensure that the principle of anti-discrimination is followed by all Member States.

The next research question views how the coordination regulation No 883/2004 and regulation No 1231/2010 affect the bilateral international social security agreements with third countries. The regulation No 1231/2010 expanded the coordination regulations to the citizens of third countries. Based on this regulation, the coordination regulation NO 883/2004

applies in certain conditions to citizens of such third countries, that have a bilateral international social security agreement with Estonia.

The contradiction between European Union law and international agreements in this case arises from the fact that the coordination regulation No 883/2004 and bilateral international social security agreements include provisions that determine which legal acts are implemented. These provisions are used to determine, which country receives social security payments and in which country the person is insured. This can create situations where provisions may be implemented from international agreements as well as from the coordination regulation.

In this case, the supremacy of European Union law states that the European Union regulation has to be implemented. The author of this thesis came to this solution by interpreting regulation No 1231/2010. Namely, when the provisions in the international agreement prevent the implementation of the third country's legal acts, the condition of the regulation is not followed, as it states that a person must be covered by the social security legal acts of a member state. Therefore, in this situation, regulation No 1231/2010 is not implemented in the case of the third country's citizen. Thus, a member state may rely on the bilateral agreement in order to fulfill the responsibilities stemming from the international agreement.

The end of the second chapter viewed the effect the coordination regulation No 883/2004 had on bilateral international social security agreements that Estonia has made with other member states of the European Union. Namely, in addition to third countries, member states are allowed to enter into a contract with each other. Estonia has bilateral international social security agreements with the following Member States: Republic of Latvia, Great Britain, Finland and the Kingdom of the Netherlands.

In the field of social security, the European Union law adjusts the international agreements between member states on a regulation level. Article 8 section 1 of regulation No 883/2004 states that the regulation replaces the conventions of social security that are in the implementation space of member states. The exceptions have also been outlined. The author of this thesis attempted to determine which international agreements between Estonia and other member states are still valid, and based on European Union law, which agreements should be considered void. In conclusion, the author determined, that the agreements with

Latvia and Lithuania are still valid. Agreements with Finland, Sweden and the Netherlands are not, as they have been replaced with European Union regulations.

The last chapter of this Master's thesis focused on the questions dealing with the regulation of personal data protection. In the European Union, personal data is regulated by the Data Protection Directive. This directive has been included in Estonian law with the Personal Data Protection Act. Firstly, the author attempted to determine, in which concrete cases can personal data be forwarded into third countries in order to implement international agreements, and how to do this without breaching the conditions of European Union law. The Data Protection Directive also regulates the conditions in which personal data is forwarded to third countries. The Directive has strict rules about forwarding data to countries that do not have a sufficient level of personal data protection.

Since it was not clear, when can personal data be forwarded into a third member country, the author of this thesis decided to focus on this more closely. In the end, the author determined that the Personal Data Protection Act does not include the Personal Data Directive article 26 section 1, according to which member states have to make an exception in forwarding the personal data to third countries that do not have a sufficient level of data protection; in this case, the state has to have reasons that pertain to the country's general interests. Reasons like this include the forwarding of personal data to implement international agreements between institutions dealing with social security. Even though the directive can not be directly implemented, the author of this thesis determined, that in this case, the forwarding of personal data within the system of bilateral international social security agreements may not contradict European Union law. Additionally, the personal data protection law should be changed by adding a clause which permits forwarding of personal data to third countries in order to ensure the public interest. To guarantee the safety of personal data, standard provisions should always be added to international agreements, which then cover all the principles stated in the Personal Data Protection Act and the Data Protection Directive. This would ensure that the agreements are in accordance with the European Union Data Protection Directive, and on the other hand, would assure people's social security rights.

Lastly, the author viewed the current European Unions's personal data reform and its possible effects on the future international agreements. As a result of this reform, the current Data Protection Directive will be replaced by a Data Protection Regulation. Therefore it is necessary to know in advance, which conditions allow personal data to be forwarded into

third countries, and whether Estonian international agreements and their application are in accordance with the new regulation. Thus, the author has compared the Data Protection Directive and the new Personal Data Protection Regulation in order to view the provisions, which concern the forwarding of personal data into third countries.

In conclusion, the new regulation is a lot more detailed than the Directive so the first may not have a significant influence on entering into international agreements. The new regulation will be directly implemented and states an exception for cases when personal data has to be forwarded to a third country to ensure public interest or the protection thereof; thus, the regulation may indeed help in entering into bilateral international social security agreements.

To conclude, this master thesis suggests that countries have several ways to ensure that international social security agreements conform to European Union law and its purposes. They are the following: carrying out administrative practise in a way that is in accordance with European Union law, compiling standard provisions that establish equal treatments of all citizens, adding standard provisions of personal data protection to international agreements that thus conform to European Union law, and lastly, terminating and amending foreign agreements. Additionally, one may discover that when purposefully interpreting European Union law, the contradiction between it and the foreign agreement may not exist. The author concludes that this Master's thesis has thus helped to clarify how to implement bilateral international social security agreements in the framework of European Union Law, and how to ensure that the Member State is in accordance with European Union law and its purposes.

05.05.2014

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Baere, G. Constitutional principles of EU external relations. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
2. Bedes, H (editor). The international guide to social security: a country overview. The Hague: Kluwer Law International, 1995.
3. Eeckhout, P EU external relations law, Oxford: Oxford University Press, 2011.
4. Ehrlich, S. A. Ginter, C. Tigane, T. Loyalty to the EU and the Duty to Revise Pre-Accession International Agreements. *Juridica International*, 2013, No. 1, pp. 121-132. – http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2013_1_121.pdf (01.05.2014).
5. Heisenberg, D. Negotiating privacy: the European Union, the United States, and personal data protection. Boulder, Colorado, London: Lynne Rienner Publishers, 2005.
6. Lauren, A. (koost). Isikuandmete kaitse seadus: isikuandmete kaitse seaduse seletuskiri. Tallinn: Agitaator, 2007.
7. Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus: magistritöö. Juhendaja: Rait Maruste, Tartu Ülikool, õigusinstituut. Tartu: Tartu Ülikool, 2006.
8. Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Juura, 2011.
9. Narits, R. jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. – <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/> (01.05.2014).
10. Palmiste, M. Euroopa Liidu ja Eesti sotsiaalpoliitika diskursus. – Riigikogu Toimetised 4, 2001. – <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11868&highlight=problemaatikale&op=archive2> (01.05.2014).
11. Pennings, F. Introduction to European social security law. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
12. Pieters, D. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Second edition – Revised. Kluwer Law International, 2006.
13. Pieters, D. Schoukens, P. (editors). The social security coordination between the EU and non-EU-countries. Antwerpen: Oxford, 2009.
14. Rohtmets, E. (koost). Isikuandmete kaitse küsimused Euroopa Kohtu eelotsustes. Andmesubjekti õiguste kaitse. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1455/Andmesubjekti%20oigused_EK_analuus.pdf (04.05.2014).
15. Tikk, E. Nõmper, A. informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura, 2007.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID

16. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26/10/2012, lk 13-390.
17. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – EL T C 326, 26.10.2012.
18. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – EL T C 83/389, 30.3.2010.
19. Eesti Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi vaheline sotsiaalkindlustushüvitiste ekspordi ja maksmise leping. – RT II 2004, 11, 44.
20. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitlev koostööleping. – RT II, 11.10.2011, 2.
21. Eesti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vaheline leping NSV Liidu kindlustusperioodide arvessevõtmise kohta. – RT II 2008, 14, 35.
22. Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline endise NSV Liidu territooriumil täitunud kindlustusperioodide arvessevõtmise leping. – RT II 2008, 15, 40.
23. Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse sotsiaalkindlustuse kokkulepe. – RT II 2006, 10, 23.
24. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, 23/11/1995, lk 31-50.
25. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1231/2010, 24. november 2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu. – ELT L 344, 29/12/2010, lk 1—3.
26. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, 30.04.2004, lk 1-123.
27. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. – RT II 2004, 6, 17.
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – OJ L 284, 30.10.2009, lk 1–42.
29. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni. – RT II 2000, 11, 57.
30. Kokkulepe Eesti Vabariigi ja Suurbritannia pädevate võimuorganite vahel. – http://www.haigekassa.ee/kindlustatule/arstiabi_val/valislepingud/ (02.05.2014).

31. Mölderson, K. Seadusandlus: Isikuandmete kaitse reform Euroopa Liidus. – <http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-isikuandmete-kaitse-reform-euroopa-liidus/> (04.05.2014).
32. Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele. Kondolideeritud versioon. – ELT L 28, 30.03.1997, lk 1.
33. Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus. – RT I 2003, 88, 589...RT I, 06.12.2012, 10.
34. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. – RT II 1993, 13, 16.
35. Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648...RT I, 10.01.2014, 10.
36. Soovitus nr S2, 22. oktoober 2013, milles käsitletakse kindlustatud isikute ja nende pereliikmete õigust mitterahalistele hüvitistele kolmandas riigis viibimise ajal pädeva liikmesriigi ja kolmanda riigi vahelise kahepoolse konventsiooni raames EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst. – ELT C 46, 18.2.2014, lk 8-9.
37. Vabariigi Valitsuse ja Rootsi Kuningriigi Valitsuse vaheline maal ajutiselt viibijatele meditsiinilise abi osutamise leping (Avaldamata, materjal kättesaadav autorile).

KASUTATUD KOHTULAHENDID

38. EIKo 31.03.2011, 57028/00, *Klein v. Austria*
39. EIKo 07.11.2013, 10441/06, *Pichur v. Ukraine*
40. EK 14.07.1976, Joined cases C-3/76, C-4/76, C-6/76, *Kramer and others*
41. EK 08.12.1981, C-181/80, *Arbelaiz-Emazabel*
42. EK 27.09.1988, 235/87, *Matteucci v Communauté française de Belgique*.
43. EK 02.08.1993, C-23/92, *Grana-Novoa v Landesversicherungsanstalt Hessen*.
44. EK 04.07.2000, C-84/98, *Commission v. Portugal*.
45. EK 15.01.2002, C-55/00, *Gottardo*.
46. EK 05.11.2002, C-467/98, *Komisjon vs. Taani*.
47. EK 22.06.2011, C-399/09, *Landtová*.
48. EK Order 27.03.2013, C-253/12, *JS*.
49. Eko 6.11.2003, C-101/01, *Lindqvist*.
50. EK 5.02.1963, C-26/62, *Van Gend en Loos vs. Administratie der Belastingen*.
51. EK 19.06.1980, C-41/79, *Testa*.
52. EK 30.04.1980, C-136/95, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés v Thibault*.

53. RKÜK 3-4-1-12-10.
54. RKHK 3-3-1-65-03.
55. RKHK 3-3-1-36-10.

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

56. Eesti merenduspoliitika 2012-2020. Majandus- ja Kommuniaktsiooniministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.mkm.ee/public/Eesti_merenduspoliitika_2012-2020.pdf (03.05.2014).
57. ELi sätted sotsiaalkindlustuse valdkonnas: Teie õigused liikumisel Euroopa Liidus. Euroopa Komisjon, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat. Üksus E.3. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011.
58. Euroopa Komisjoni koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index_en.htm (04.05.2014).
59. External Aspects of Social Security Coordination. Missoc Analyses 2013/2. – http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2013/MISSOC%20Analysis%202013-2_EN.pdf. (01.05.2014).
60. Isikuandmete edastamine välisriiki. Tallinn: Andmekaitse Inspeksioon, 2008. – https://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikuandmete%20edastamine%20v%C3%A4lisriiki_3.pdf (04.05.2014).
61. Life Online. Digital Agenda Scoreboard 2012. Kättesaadav Euroopa Komisjoni kodulehel: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/scoreboard_life_online.pdf (04.05.2014).
62. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2014–2017. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html> (01.04.2014).
63. Välisministeeriumi koduleht. – <http://www.vm.ee/?q=node/19335> (01.05.2014)
64. Ülevaade ja Eesti seisukohad ettepanekutest euroala tugevdamiseks. Valge raamat. – <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/Valge%20raamat.pdf> (01.05.2014).

Lisa 1. Euroopa Liidu isikuandmete kaitse põhimõtetega kooskõlas olevad isikuandmete kaitse tüüpsätted

1. Kui üks pädev asutus edastab teisele pädevale asutusele isikuandmeid, kehtivad edastatavate andmete suhtes lisaks käesolevale lepingule andmeid edastava lepingupoole eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset reguleerivad õigusnormid. Iga järgneva andmete töötlemise suhtes kehtivad lisaks käesolevale lepingule andmeid töötleva lepingupoole eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset reguleerivad õigusnormid.
2. Teisele pädevale asutusele edastatavad isikuandmed on konfidentsiaalsed. Isikuandmeid võib koguda ja töödelda üksnes lepingu ja lepingu artiklis x nimetatud õigusaktide kohaldamiseks ning ulatuses, mis on vajalik lepingu eesmärkide saavutamiseks.
3. Nii edastav pädev asutus kui ka vastuvõttev pädev asutus kaitsevad isikuandmeid tõhusalt tahtmatu või volitamata töötlemise, ebaseadusliku juurdepääsu, avalikuks tuleku, muutmise ja hävimise eest ning kasutavad vajalikke turvameetmeid.
4. Pädevad asutused võtavad tarvitusele kõik mõistlikud meetmed, et tagada edastatavate isikuandmete ajakohasus, täielikkus ning piirdumine andmetega, mis on vajalikud vastuvõtva pädeva asutuse taotluse rahuldamiseks. Pädevad asutused parandavad edastatud ebatäpsed isikuandmed ja kustutavad või sulgevad andmed, mida ei ole vaja vastuvõtva pädeva asutuse taotluse rahuldamiseks, tingimusel et sellega ei ohustata isiku õigusi sotsiaalkindlustuse valdkonnas.
5. Isik võib taotleda ning isikuandmeid taotleb või edastav pädev asutus peab isiku taotlusel talle avaldama teavet tema isikuandmete sisu ja töötlemise kohta. Isikul on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate isikuandmete parandamist.
6. Kui isik leiab, et isikuandmete töötlemisel rikutakse tema õigusi, peavad lepingupooled tagama isikule võimaluse oma õiguste kaitseks pöörduda kohtu või muu sõltumatu asutuse poole.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Katerin Peärnberg (sünnikuupäev: 30.04.1986) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „EUROOPA LIIDU ÕIGUSE MÕJU KAHEPOOLSETELE VÄLISLEPINGUTELE SOTSIAALKINDLUSTUSE VALDKONNAS“ mille juhendaja on René Värk

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, _____ (kuupäev)